



Canadian energy policy  
An interim report

CA1  
YC27  
-B5E55  
c.1  
GOVT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119710226>



CAI  
YC 27  
85E55



THE SENATE OF CANADA

# CANADIAN ENERGY POLICY

## AN INTERIM REPORT

**Standing Senate Committee on  
Energy and Natural Resources**

**August 21, 1985**



CA1  
YC 27  
- 85E55

Government  
Publications



Government  
Publication





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Energy and Natural Resources

*Chairman:*  
The Honourable EARL A. HASTINGS

---

Wednesday, August 21, 1985

**Issue No. 19**

**Eighteenth Proceedings on:**  
The National Energy Program

---

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de*

# L'énergie et des ressources naturelles

*Président:*  
L'honorable EARL A. HASTINGS

---

Le mercredi 21 août 1985

**Fascicule n° 19**

**Dix-huitième fascicule concernant:**  
Le programme énergétique national

---

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

## MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

The Honourable Earl A. Hastings, *Chairman*

The Honourable R. James Balfour, Q.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams, Willie

Barootes, E. W.

Bell, Ann Elizabeth

Doody, C. William

\*Frith, Royce

Hays, Daniel

Kelly, William M.

Kenny, Colin

Lefebvre, Thomas H.

Lucier, Paul

\*MacEachen, Allan J., P.C.

Olson, H. A., P.C.

\*Roblin, Duff, P.C.

*\*Ex officio Members*

*Nota:* The Honourable Senators Kirby, Molgat and Nurgitz also served on the Committee at various stages.

*Research Staff (From the Research Branch, Library of Parliament):*

Dean N. Clay, Project Manager

Sonya Dakers, Research Officer

Lawrence A. Harris, Research Officer

Philip R. DeMont, Research Assistant

*Administrative Staff:*

Karen E. Wheeler, Administrative Assistant to the Committee

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, December 18, 1984:

“The Honourable Senator Hastings moved, seconded by the Honourable Senator Petten:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review all aspects of the National Energy Program, including its effects on energy development in Canada;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Second Session of the Thirty-second Parliament be referred to the Committee;

That the Committee be authorized to meet during an adjournment of the Senate;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada for the purposes of this review; and

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the above-mentioned purpose.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

---

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, June 19, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hastings moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to publish and distribute its interim report on the review of the National Energy Program as soon as it becomes available, even though the Senate may not then be sitting.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## **REPORT OF THE COMMITTEE**

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

### **THIRD REPORT**

Your Committee, which was authorized to review all aspects of the National Energy Program, including its effects on energy development in Canada, has, in obedience to the Orders of Reference of December 18, 1984 and June 19, 1985, proceeded to that inquiry and now presents an interim report.



## TABLE OF CONTENTS

	<b>Page</b>
<b>Preface</b> .....	1
<b>Executive Summary</b> .....	3
<b>The Industry</b> .....	7
Crude Oil Pricing .....	7
Natural Gas Pricing .....	9
Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT) and Petroleum Incentives Program (PIP) .....	11
Crown Interest .....	12
<b>The National Interest</b> .....	15
Energy Conservation and Substitution .....	16
Energy Alternatives .....	16
Energy Security .....	17
<b>Recommendations and Conclusions</b> .....	21
<b>Appendix A: Witnesses</b> .....	23
<b>Appendix B: Submissions</b> .....	27



## PREFACE

---

Canadian energy development and the policy making that attends it constitute a large and ever changing subject. When the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources was directed to review the National Energy Program and its effect on Canadian energy development, we recognized not only the size of the task but also that the Committee's work could be overtaken by events. The intervening federal election did not make this task easier.

The Committee conducted 33 wide-ranging hearings in Ottawa and two in Calgary at which individuals, companies, governments and other organizations presented their views. The Committee also benefitted from more than 40 submissions received from across Canada, and we are indebted to those who made their thoughts known to us.

The preparation of this interim report was considerably affected by the Western Accord of 28 March 1985. However, mindful of its mandate to examine the National Energy Program in the wider context of energy development in Canada, your Committee believed it important to continue its review, thereby providing a forum for opinion on these matters.

It has not been possible to consider all aspects of Canada's energy affairs in this report; we release it knowing that many subjects remain to be studied. Your Committee anticipates extending this work on what continues to be one of Canada's most important policy concerns.



## EXECUTIVE SUMMARY

---

Complacency is invading energy policy-making. With the current glut of crude oil in world markets, we see little concern about future security of supply. But petroleum is not simply another economic commodity whose availability will be adequately regulated by the workings of the marketplace. We reject the premise that energy, in its various manifestations, is nothing more than an article of commerce; at times environmental, social, strategic or political considerations hold sway over market forces.

The Committee and government have a responsibility to look beyond day-to-day events and to consider longer-term possibilities. To that end, government policy-making should be more concerned with the broad direction of Canadian energy development and less with the details of the marketplace.

Petroleum still dominates Canada's energy affairs as it does those of most countries. Oil is no less a strategic commodity today than it was in the 1970s. Terrorism or war in the Middle East could disrupt the global flow of oil at any time — the 1973 Arab oil embargo and the Iranian Revolution showed that even the prospect of shortage can cause panic.

Industry observers point out that although OPEC's share of world crude output has been halved since its peak in 1976 and new non-OPEC production has increased by seven million barrels per day since 1973, the underlying situation has not changed. OPEC controls an estimated 68% of world conventional oil reserves, the Communist bloc another 12%. Overproducing the more limited reserves of the United Kingdom, Norway, Mexico, Egypt, India, Brazil — non-OPEC countries whose production has expanded sharply since 1973 — can only result in OPEC's reserves position being even more dominant in the 1990s.

The oil problem has not disappeared; it is merely dormant. This period of relative calm should be used to plan carefully for a more secure energy future, one which minimizes the importance of oil and our reliance on imports.

Two issues have occupied this study. First, the Committee has reviewed the fiscal arrangements, structure and behaviour of the domestic petroleum industry. Second, the Committee has considered the question of energy policy-making in the national interest.

In the past, the petroleum industry has benefitted from a protected market, the result of a policy objective to develop a viable oil and gas infrastructure in Canada. During the 1970s OPEC triggered tremendous price increases, and oil companies found that their reserves were suddenly worth much more. While the National Energy Program imposed a redistribution of income, neither the method nor the result were satisfactory to all involved.

More recently the Western Accord gave over to industry revenues valued at more than three billion dollars. With this came an expectation of jobs and increased investment, a reasonable expectation given the industry's promises and the substantial subsidies it received over the years in the form of super-depletion write-offs, PIP grants and other deductions.

Judging from income statements, the petroleum industry in Canada has matured and is healthier than some other sectors of our economy. The Committee applauds this success. Industry representatives said in testimony that they neither want nor need government grants. The Committee agrees. Special considerations which favour the petroleum industry above others should be removed.

The foreign dominance of Canada's oil industry has been a controversial issue. The Committee supports Canadianization of this industry, believing that decisions made in Canada by Canadians are most likely to serve the national interest.

We recognize the costs involved. We see the frontier as the critical area where Canadian participation must be encouraged. But the Petroleum Incentives Program is no longer the appropriate instrument. A less costly method must be found, and its sole purpose should be to promote Canadian participation on Canada Lands. There is no reason to recommend other federal incentives of any kind for the petroleum industry. If the provinces wish to bolster their regional economies by offering incentives to petroleum activity on their lands, this is a matter totally within their judgment and jurisdiction.

This autumn an announcement is expected about the decontrol of natural gas markets. There are many opinions about what decontrol or "market sensitive" pricing may mean. We hope the solution provides an opportunity for Western Canadian producers to dispose of surplus gas. Exports are one possibility. It is preferable though that distribution systems be extended so

more Canadians benefit from domestic gas production, which would also reduce Canada's reliance on imported oil.

A bidirectional Maritime pipeline could have been completed by now had even one-quarter of the projected \$7 billion PIP expenditure been spent on it. This could also have served the eventual transmission of offshore gas. Such missed opportunities suggest that a sense of proportion has been lost in administering government expenditures. Surely there is a responsibility to better assess on a dollar-for-dollar basis what can be accomplished by alternative spending programs.

We realize the legal and financial significance of long-term contracts for those who have invested in the gas distribution system. But we also want to encourage independent buying and selling of natural gas, and better pipeline access for the carriage of third party gas. This is a complex problem. The implications of making Trans-Canada PipeLine a common carrier should be investigated.

How should energy policy be directed in the national interest? Here one can distinguish between short-term and long-term considerations.

In the short run, we are vulnerable to abrupt oil price movements, up or down. The Committee supports limited intervention in the market in two circumstances. Given a large, sharp price *increase*, we advocate a consumer protection scheme of limited duration to smooth the transition and reduce the economic shock. Given a large, sharp price *decrease*, we advocate a floor price for oil sands and enhanced oil recovery production only, again of restricted duration, to sustain these production facilities for future needs.

Canada's longer-term interests are served by making the domestic energy system less vulnerable to events abroad. Beyond shifting our dependence from lighter crudes towards our more abundant heavy hydrocarbons, reducing the share of oil in Canada's energy mix through conservation, substitution by other fuels and alternative energy development are keys to success. The Canadian Home Insulation Program and the Canada Oil Substitution Program illustrate what is possible through energy conservation alone. For a net cost of less than \$1.5 billion, CHIP and COSP have reduced Canadian energy demand by approximately 75,000 barrels per day of oil and oil equivalent. No frontier oil field or new tar sands plant of comparable capacity could be put into production at this cost.

To consumers, we say that the proposals contained in this report represent your interest in having a sure and steady supply of energy, which is as much as possible a product of Canada and a job creator for Canada. By securing energy supply our economy will not be held hostage to international

energy politics. Neither will it drift out of touch with the realities of world markets, as a result of administered prices.

As for the petroleum industry, we expect its promises to be fulfilled. We expect increased activity and jobs. Industry successfully argued for decontrol and for the removal of PGRT and PIP. Be clear that we suggest incentives only to promote Canadianization — the industry in general does not require financial assistance. But we do make the commitment that the “rules of the game” should be clear, known and enduring. We do not want the Canadian economy to falter because of uncertainty engendered by government policy.

To the government of the day, we offer the following. Petroleum remains predominant in Canada’s energy affairs. Move now to set into place the rules and infrastructure to bring more Canadian production on stream, and install the remaining elements of the distribution systems needed to make Canadian energy available to all Canadians. Provide the leadership necessary to encourage conservation, oil substitution, alternate forms of energy and a gradual Canadianization, and allow the companies in the petroleum sector to pursue business activities, taking the full risk that may be involved. The gains on the upside are sufficient incentive for the industry to weather the downside.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Earl A. Hastings". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

August 21, 1985

Earl A. Hastings  
Chairman

## THE INDUSTRY

---

### Crude Oil Pricing

Fundamental to the NEP's approach to pricing was the belief that Canadian prices should be insulated from the disruptive effects of developments in volatile international petroleum markets, and the assumption that prices would continue to rise. While both tenets were debatable at the time, most industry observers accepted them. But lower-than-international NEP prices, designed to protect consumers, alienated the producing provinces and weakened investment in the Canadian petroleum industry. Ultimately they caused confusion in the minds of consumers as Canadians watched world prices decline while domestic prices marched upward.

Since 1974, oil has been available at a uniform price across the country, even though foreign producers supplying Eastern Canada received a higher international price while domestic producers received a lower administered price. Import subsidization continued under the National Energy Program, announced on 28 October 1980. The made-in-Canada "blended price" of the NEP was a complicated weighted calculation based on various sources of supply and provided for a domestic price set below the international price.

The NEP revenue-sharing formula was imposed effective 1 January 1981, after the federal and provincial governments failed to agree on revenue sharing in the wake of increased oil prices. While the producing provinces had pressed for world prices, Ontario had led the argument for a controlled rate of increase on the grounds that the cartel price set by OPEC was unrelated to the cost of producing conventional oil and gas in Canada.

In retaliation, Alberta reduced production of its oil. A negotiated price schedule contained in the 1981 Memorandum of Agreement with Alberta replaced the original 1980 formula. This was altered in the NEP Update of 1982. By 1983 the schedule of price increases was becoming incompatible with the softening of world market prices, and the provincial agreements had to be revised.

All of the formulas were schedules of specified price increases, based on projections of increasing world prices through 1990. The main problem was that forecasts of future world prices turned out to be wrong. There was no flexibility built into the schedules that could accommodate change. By late 1983 the domestic price schedule had some Canadian prices rising above world prices — which were falling. Obviously this was not the intent. Uncertainty, instability and bitter feelings resulted from Canada's experience with administered crude oil prices.

### **The Committee supports the deregulation of crude oil prices.**

Even though the international or “world market” price of petroleum is not solely determined by the cost of production, the usefulness of this price is not negated. Whether dictated by a cartel or whether the result of many small transactions in a free-wheeling auction process, this price still reflects what Canadian oil is worth on the world market.

Further, when we consume domestic oil we forego the opportunity to sell it at the world price. Therefore, use of the international price of oil ensures that the current value of this resource is applied in any decision made by the private or public sector. This promotes a more efficient allocation of resources and serves as an incentive, signalling how and where petroleum activity will yield the best return. With artificially low prices, petroleum would be wasted because users would not have to pay the full value of the resource.

While deregulation in a competitive market is a desirable goal, the Committee is concerned about the behaviour of the more powerful oil companies operating in Canada. The price leadership exhibited by the industry suggests that deregulation may not bring about a truly competitive price.

Of equal concern is the pattern of vertical integration characteristic of large firms which have a significant measure of control over the industry. The Committee is not against bigness *per se*, but is distressed by the difficulty encountered by small independent firms to gain a position in the chain of supply or distribution. This point is raised without reference to any views the Committee holds with respect to foreign ownership.

Finally, even though deregulation of the oil industry will remove the need for many interventions, the Committee does not intend that the Federal Government abdicate its role of formulating policy in the national interest.

In addition to administered domestic prices, export charges were levied on oil sold to the United States. Buyers in the decontrolled American market pay the world price for all oil, whether imported or produced in the United

States. The Canadian export charges allowed the federal and provincial governments to share the differential between higher purchase prices in the United States and the lower Canadian blended price.

The export charge prevented refineries from diverting domestic production to the United States in order to gain higher revenues because the made-in-Canada price applied to export as well as domestic sales.

Given the decontrol of price and short-term exports effected by the Western Accord, even the modest protection afforded by the export charges no longer exists. Should a shortage occur, under the conditions of the Western Accord — which were announced as permanent — there is no mechanism to ensure that short-term American export contracts do not take precedence over supplying the needs of the Canadian market.

- 1. The Committee recommends that the National Energy Board allow Canadian crude oil freer access to export markets provided that the needs of the domestic market are first met.**

## **Natural Gas Pricing**

The same “Canada first” rule should apply to natural gas. In contrast to the case of crude oil, however, the share of gas in Canada’s energy mix will increase because of the growing requirements for natural gas as a fuel substitute for oil, as a feedstock for petrochemical and fertilizer production, and for use in upgrading heavy oil. Canada is encouraging off-oil conversions to reduce our reliance on imported crude. For these reasons, the protection formula for natural gas should be strengthened.

Still, the objective is to provide a market incentive to bring reserves of natural gas on stream. Protection rules should not be perceived as impediments to producing gas. To this end, perhaps the definition of what constitutes a reserve can be broadened.

- 2. The Committee recommends that the National Energy Board allow Canadian natural gas freer access to export markets subject to a protection formula which anticipates future gas requirements for oil substitution, for upgrading heavy hydrocarbons and to meet expanding consumption in non-energy uses.**

The rigidity of NEP pricing schedules also created difficulty with respect to natural gas. As modified by the 1981 Alberta Agreement, gas prices at the Toronto city gate were to be held at 65% of the energy-equivalent price of oil. The schedules required further revision in 1983 and 1984. The Alberta border price of natural gas has been frozen at \$2.79/gigajoule. The government has

promised an announcement in November of this year concerning pricing provisions for natural gas.

There is a range of interpretation about precisely what “market-sensitive” pricing is to mean. In the short run, once the government’s administered price regime is withdrawn, the terms of existing contracts likely will be honoured for their full duration, since this would be a legal requirement. Contracts between the pipeline company and its suppliers already provide for periodic price renegotiations.

Most parties to existing contracts envision a system of ongoing price administration for gas sales in Central and Eastern Canada. Companies would set prices at levels which would maintain natural gas as a competitive alternative to other fuels in each regional market.

Only incremental transactions would have the full benefit of decontrol, with contract duration, quantity and price being negotiated directly between buyer and seller/producer. These new contracts would arise as additional towns or industrial users are added to the gas pipeline. Under existing carriage arrangements, a priority system would be required for transmission as independent consumers attempt to rent pipeline space to move gas east from their supplier. The implications of making TransCanada PipeLine a common carrier should be examined.

As long-term contracts expire, the natural gas market could approach the deregulated environment now in effect for oil. But a policy decision will be required to determine the extent to which free market arrangements will prevail. This also holds implications respecting monopoly gas distributors in local centres.

The Committee is cognizant of the high costs of the natural gas infrastructure and recognizes that large investment expenditures were based on contract price guarantees. Long-term contracts may be the only means by which private investors will commit themselves to building future extensions of the pipeline system. Consideration will have to be given to both the investment and consumer aspects of this issue, and a delicate balance will have to be struck.

The present one-price system for natural gas in eastern Ontario and Quebec should be abandoned. Transportation costs should be made explicit, and transportation subsidies should be eliminated. The Committee believes that Canadians would be willing to purchase natural gas at competitive wellhead prices with transportation costs to their place of business or residence added. This makes clear the cost of consuming this resource and promotes efficient allocation and informed judgment when fuel requirement decisions are made.

3. **The Committee supports the introduction of market-sensitive pricing for natural gas as rapidly as feasible and recommends that all transportation subsidies be phased out.**

Developments in export markets also undermined the NEP gas pricing provisions. Canadian natural gas prices in recent years have become higher than prices in the American market where decontrol was already underway. The resulting Canadian gas surplus has contributed to pressures to relax export price administration. In 1983 the Federal Government allowed price-negotiated contracts between Canadian exporters and American buyers, provided that Canadian gas would not be available in the United States at a lower price than at the Toronto city gate. This restriction is no longer appropriate.

Export contracts should be freely negotiated, subject only to restrictions ensuring security of supply, as recommended above. This, together with a free market orientation for domestic prices, would restore an economic realism that has been eroded over more than a decade, and might eliminate the need for market development subsidies.

The recommended changes should be carried out as rapidly as possible in the interest of market efficiency, as well as to provide greater sales opportunities to western producers now holding surplus gas and to benefit downstream users whose products must compete with those manufactured abroad.

### **Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT) and Petroleum Incentives Program (PIP)**

The petroleum industry called for the elimination of the Petroleum and Gas Revenue Tax. **The Committee supports a phased withdrawal of the PGRT** because it prefers to see taxation of the petroleum industry conform to general federal income taxation principles, specifically the taxation of profit and not revenue. **The Committee also supports a phased withdrawal of the Petroleum Incentives Program.**

In arguing before the Committee for the removal of the PGRT, industry representatives criticized the Petroleum Incentives Program and government grants in general. They argued for a return to tax-based incentives: write-offs and deductions that are not directly interventionist and do not discriminate with respect to foreign ownership.

It is the Committee's opinion that the discontinuation of the Petroleum and Gas Revenue Tax and the revenue "flow through" guaranteed in the Western Accord represent sufficient revenue and cash flow to allow the industry to carry out its operations without the government grants that were

so strongly criticized. Other considerations which favour the petroleum industry above others should also be removed.

The Federal Government should continue to provide a form of incentive to encourage Canadian companies in exploration and development on Canada Lands, a higher-risk and higher-cost venture than many Canadian firms could otherwise undertake. The concern of the Committee is to provide arrangements which enable greater participation by Canadian companies in frontier activity, to ensure that more decision-making takes place in Canada.

While useful resource inventory information was obtained as companies explored under the provisions of the Petroleum Incentives Program, now the central purpose of incentives should be to bring frontier discoveries into production. This should be achieved at a much lower cost than under the PIP arrangements.

Agreeing with the industry that tax-based incentives are preferable — and also typical of other Canadian policy provisions for economic development — the Committee considered targeting tax-based incentives to Canadian firms. However, international tax treaties to which Canada is bound preclude discriminatory tax rules. Other options should be sought that would give advantage to Canadian companies.

- 4. The Committee recommends that special incentives for both petroleum exploration and development on Canada Lands be established to encourage Canadian participants.**

## **Crown Interest**

The Committee has deferred discussion of Petro-Canada and several other aspects of government participation in the energy industry, including the *Canada Oil and Gas Act* and Canada Lands administration. But it puts on record the following remarks pertaining to the Crown share in Canada Lands activities.

The provisions for a Crown share or interest in Canada Lands activities were revised in the NEP. The Crown share is a 25% “carried interest” in every existing lease, to be administered by Petro-Canada or another Crown corporation. This means that the Crown retains an option to become involved at a later date. Prior to the authorization of a production system for a particular field, the Crown’s carried interest can be converted to a “working interest” — thus Petro-Canada would be an active partner in the project, sharing in decision-making and financial control.

Since this provision affected existing leases, the Crown share was retroactive for certain projects; hence the name “back-in”, the term often applied to the NEP Crown interest provisions which were so strongly criticized by the petroleum industry. In those cases where the back-in affects an established commercial project, a cash settlement will be made, according to the terms of the *Canada Oil and Gas Act*, when the Crown’s carried interest is converted to a working interest.

The Committee agrees that the Federal Government should retain this power of decision-making in the development of Canada Lands. The back-in allows the government to assess development prospects and acquire a share in any commercial frontier venture. The Crown share is analogous to a royalty payment to a resource owner. The expenditure by the Federal Government to underwrite frontier exploration alone justifies a Crown share in any commercial development. This is a separate issue from public participation in the energy industry, as illustrated by Petro-Canada.

- 5. The Committee recommends that petroleum development on the Canada Lands continue to carry the requirement of 50 % Canadian participation which includes the Crown share.**



## THE NATIONAL INTEREST

---

Canada has become a net exporter of all major energy commodities: crude oil and petroleum products, natural gas, liquefied petroleum gases, coal, electricity and uranium. In 1984 Canada earned almost \$15.6 billion through the export sale of energy, predominantly to the United States, while spending about \$6.2 billion on energy imports, resulting in a trade surplus of \$9.4 billion.

Canada continues nonetheless to incur the costs of inefficient energy use and to import significant quantities of light crude oil. The National Energy Board forecasts an ongoing shortfall of up to 33,000 cubic metres per day (208,000 barrels per day) in the domestic supply of light crude through the year 2005, a shortfall which would grow if frontier production does not materialize. Canadian reserves of conventional oil peaked in 1969 and have been declining since.

Canada's large resources of heavy hydrocarbons — bitumen from the tar sands and heavy oils — are more costly and technologically difficult to extract and convert into commercial products. Demand for heavy crude is limited in Canada and is expected to grow only slowly; excess production must either be marketed in the United States or upgraded in Canada into lighter commercial products. Heavy oil upgrading capacity is expensive to install but will become more essential.

We are concerned that policy-makers are unduly influenced by the current international oil surplus. This excess supply condition will change, but not necessarily in a predictable manner given the diverse factors which influence the world petroleum market. An increasing percentage of world petroleum production is centred in regions such as the North Sea which do not have the reserves to sustain present rates of output far into the future. Middle East reserves are becoming more dominant in the global picture, not less, as OPEC's production shrinks. Consequently there will be an eventual reappearance of uncertain supply conditions with Middle East producers being able to exert heavy pressure on world markets.

## Energy Conservation and Substitution

An obvious way to lessen Canada's vulnerability to future upsets abroad is to reduce the need for light crude oil in our national energy system through conservation and oil substitution. The cost-effectiveness of conservation has been amply demonstrated in many applications over the last decade, and substitution is clearly feasible given Canada's natural gas reserves and other energy options.

- 6. The Committee supports conservation efforts by the Federal Government and recommends that these efforts be expanded, and that the Federal Government continue to encourage the substitution of other energy forms for oil.**

In testimony, the Committee was told that many conservation opportunities remain costing less than \$20 for each barrel of oil (or oil equivalent) saved. In contrast, per barrel of oil equivalent, new energy supplies from the Venture or Hibernia developments are now estimated to cost \$30 to \$35, new integrated tar sands production perhaps \$50 and new nuclear-electric generation up to \$60 or more.

Energy-conserving technologies and practices still promise major returns. The Federal Government should continue its leadership through setting standards, consumer information, judicious selection of demonstration and incentive programs, and by example in its own operations.

Energy is a significant cost component of business activity, whether in resource extraction, agriculture and food processing, manufacturing or transportation. Conserving energy not only benefits domestic consumers but also improves Canada's competitiveness in international trade. Most industrialized nations utilize energy with a greater degree of economic efficiency than does Canada.

## Energy Alternatives

The present characteristics of Canada's energy system are substantially the result of the worldwide availability of conventional light oil, with its many appealing features as an energy commodity. Appropriate new energy sources, technologies and fuels must be found to replace our heavy dependence on oil in particular and fossil fuels in general.

The Committee is concerned about the recent cut-backs in research and development in support of longer-term evolution in our energy system. Canadian technology is at the forefront, for example, in developing vertical-axis wind turbines, exploiting forest biomass, electrolytic hydrogen production

and tidal-electric power generation. Alternative energy research and development should be promoted, given Canada's success in this field and our coming need for new energy forms and technologies. We should develop new energy industries in which Canada has a demonstrated comparative advantage.

- 7. The Committee recommends that the Federal Government support alternative energy research and development at a level sufficient to maintain and enhance the leading position that Canada has achieved in this field and in recognition of the export opportunities which it represents.**

## **Energy Security**

Canadians still do not give sufficient thought to the strategic realities of world energy distribution and trade. The fact that the Middle East holds nearly 60% of global conventional oil reserves has profound implications: terrorism, war or other forms of instability in this politically volatile region can threaten international energy security. Although Canada's vulnerability to such disruptions is not acute at present, it could potentially increase. Energy planning which seeks to reduce our reliance on oil and increase utilization of heavy oil minimizes this risk.

The Federal Government should carefully monitor commercial oil stocks held in this country. Perhaps a three-month supply measured against domestic demand should be considered even though the International Energy Agency requirement of a 90-day emergency reserve does not presently apply to Canada, as a net oil exporter.

There are pricing circumstances in which the Federal Government should intervene in the national interest. Western Canada's tar sands and heavy oil deposits will play an increasing role in meeting domestic demand. Enhanced oil recovery, although costly, will extend Canada's reserves of conventional crude by making a larger fraction of this resource accessible. An interim floor price applying to these operations should take effect if there is a large, abrupt decline in world prices. Even when foreign energy sources are cheaper, these domestic sources should be sustained through temporary price lapses to ensure their later availability.

In these cases, the high capital costs of start-up, the lengthy wait for a return on investment, the higher costs of production under existing technologies, and the growing share of Canadian oil production which these sources will represent, justify a guaranteed price which would keep existing facilities in operation.

**8. To ensure security of supply, the Committee recommends an interim floor price for oil sands and enhanced oil recovery production in the event of a sudden large decrease in the price of oil.**

This protection should apply only to projects and facilities existing at the time of the price shock. There should be a uniform floor price applying to all operations, set at a level that will enable most to continue production through the short run. In the longer run the onus will be upon technological innovators and plant managers to improve equipment and processes, thereby reducing the production costs of the industry.

This floor price should not require new forms of monitoring or accounting. It should discourage inefficiency in individual operations by not guaranteeing coverage of all costs — which might invite laxity in corporate financial control. The Committee could not, in the face of continued international petroleum price declines, envision an arrangement that would remove the incentive for such operations to adapt and adjust to the longer-term realities of the market.

The Petroleum Monitoring Agency could be involved in determining the floor price and administering payments, given its mandate to monitor the economic performance of the petroleum industry.

Should developments in world markets eventually cause modest oil price increases in Canada, the Committee believes that the consuming sector, both industrial and household, has the resilience to absorb such changes without serious difficulty. However, in the event of a sudden large price increase, it is appropriate for the Government to cushion the shock and facilitate a smooth transition. This would also lessen the distress of individual consumers in a moment of crisis.

**9. The Committee recommends interim protection for consumers against a sudden large increase in the price of oil.**

Various approaches, from subsidies to administered price schemes, were considered. The Committee suggests a program that subsidizes consumer costs out of increases in general government revenue which would arise from higher income tax payments (not rates) from the petroleum sector. The industry would be permitted to keep any windfall it received, provided this revenue were reinvested in Canada. This should be a strong incentive to increase production.

These measures are intended to facilitate rapid adjustment to new circumstances, not to provide long-term protection. One lesson learned over the past few years is the impossibility of maintaining, over lengthy periods of

time, administered price schedules which do not conform to trends in world markets. Neither is the Committee proposing new versions of revenue-sharing formulas, or prolonged insulation from what is going on in the real world. It does the country no service to languish under artificial protection while the rest of the world is adapting its economies and strengthening them in response to changed conditions.

Much of the disruption after the OPEC price hikes of the 1970s was brought on by the country's inexperience in dealing with extreme changes in energy markets. We should try to minimize the bottlenecks and destabilizing influences that create uncertainty with flexible plans that can accommodate what we fail to anticipate. These proposals help avoid having the continuity of domestic sources of energy disrupted by vagaries of the international market.

By including this discussion in its report, the Committee does not mean to suggest that price shocks are imminent. But it must take the responsibility to consider what might transpire in an uncertain future.

The performance of the Canadian energy industry is crucial to the energy security of all Canadians. While the NEP acknowledged the contribution of foreign risk capital and multinational oil companies to the development of a domestic oil and gas industry, the Federal Government believed that a more "Canadian" industry would better achieve the goals of security of supply, and fairness in sharing energy resource benefits. According to the NEP, the monetary benefits of rising oil prices should accrue increasingly to Canadians.

The previous system of tax incentives encouraged only investors with existing resource income, predominantly foreign companies. This worked against the policy of Canadian ownership first articulated in 1976.

**The Committee supports the continuing Canadianization of the domestic petroleum industry.**



## RECOMMENDATIONS AND CONCLUSIONS

### The Industry

The Committee supports the deregulation of crude oil prices. (page 8)

1. The Committee recommends that the National Energy Board allow Canadian crude oil freer access to export markets provided that the needs of the domestic market are first met. (page 9)
2. The Committee recommends that the National Energy Board allow Canadian natural gas freer access to export markets subject to a protection formula which anticipates future gas requirements for oil substitution, for upgrading heavy hydrocarbons and to meet expanding consumption in non-energy uses. (page 9)
3. The Committee supports the introduction of market-sensitive pricing for natural gas as rapidly as feasible and recommends that all transportation subsidies be phased out. (page 11)

The Committee supports a phased withdrawal of the Petroleum and Gas Revenue Tax. (page 11)

The Committee supports a phased withdrawal of the Petroleum Incentives Program. (page 11)

4. The Committee recommends that special incentives for both petroleum exploration and development on Canada Lands be established to encourage Canadian participants. (page 12)
5. The Committee recommends that petroleum development on the Canada Lands continue to carry the requirement of 50% Canadian participation which includes the Crown share. (page 13)

### The National Interest

6. The Committee supports conservation efforts by the Federal Government and recommends that these efforts be expanded, and that the Federal Government continue to encourage the substitution of other energy forms for oil. (page 16)
7. The Committee recommends that the Federal Government support alternative energy research and development at a level sufficient to maintain and enhance the leading position that Canada has achieved in this field, and in recognition of the export opportunities which it represents. (page 17)
8. To ensure security of supply, the Committee recommends an interim floor price for oil sands and enhanced oil recovery production in the event of a sudden large decrease in the price of oil. (page 18)
9. The Committee recommends interim protection for consumers against a sudden large increase in the price of oil. (page 18)

The Committee supports the continuing Canadianization of the domestic petroleum industry. (page 19)



## APPENDIX A

### WITNESSES

Issue		
No.	Date	Organizations and Witnesses
<i>Second Session, Thirty-second Parliament</i>		
1	Apr. 4, 1984	<b>Department of Energy, Mines and Resources</b> Mr. Paul M. Tellier, Deputy Minister Dr. Len Good, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Analysis Sector
2	Apr. 10, 1984	<b>Canadian Petroleum Association</b> Mr. A.R. Nielsen, Chairman of the Board and Chief Executive Officer, Canadian Superior Oil Ltd. Mr. R.H. Carlyle, Senior Vice President, Gulf Canada Resources Inc. Mr. Tony Stikeman, Senior Staff Economist, Shell Canada Resources Limited Mr. Leo de Bever, Director, Chase Econometrics Canada Mr. Ian R. Smyth, Executive Director, Canadian Petroleum Association
4	Apr. 17, 1984	<b>Department of Energy, Mines and Resources</b> Mr. Paul M. Tellier, Deputy Minister Dr. Len Good, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Analysis Sector
5	May 8, 1984	<b>Dow Chemical Canada Inc.</b> Mr. J.M. Hay, Chairman of the Board Mr. John E. Gates, Manager, Commercial Administration Mr. Dennis G. Barnes, Business Manager, Hydrocarbon and Energy Department
6	May 9, 1984	<b>Home Oil Company Limited</b> Mr. R.F. Haskayne, President and Chief Executive Officer Mr. Ron Watkins, Vice President, Government and Industry Relations
7	May 15, 1984	<b>Canada Oil and Gas Lands Administration</b> Mr. Maurice E. Taschereau, Administrator Mr. Maurice Ruel, Director-General, Environmental Protection Branch Mr. Rowland H. Harrison, Director-General, Land Management Branch Mr. Don L. Sherwin, Director-General, Resource Evaluation Branch Mr. George Davies, Acting Director-General, Canada Benefits Branch.
		<b>Department of Energy, Mines and Resources; Energy Policy Analysis Sector</b> Dr. Len Good, Assistant Deputy Minister
		<b>Department of Energy, Mines and Resources; Conservation and Non-Petroleum Sector</b> Dr. A.R. Hollbach, Assistant Deputy Minister, Conservation and Non-Petroleum Sector

<b>Issue</b>		
<b>No.</b>	<b>Date</b>	<b>Organizations and Witnesses</b>
		Mr. A.E. LeNeveu, Director General, Coal and Alternative Energy Branch Mr. Charles Marriott, Director General, Energy Conservation and Oil Substitution; Mr. R. Schulte, Senior Policy and Operations Coordinator  <b>Department of Energy, Mines and Resources; Energy Policy Analysis Sector</b> Dr. Len Good, Assistant Deputy Minister  <b>Department of Energy, Mines and Resources</b> Mr. Paul M. Tellier, Deputy Minister Dr. Len Good, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Analysis Sector
8	May 16, 1984	<b>Department of Energy, Mines and Resources; Petroleum Incentives Administration</b> Mr. C.G. Penney, Administrator Mr. H. Lazar, Deputy Administrator, Policy, Rulings and Special Cases Mr. R. Smith, Assistant Director General, Policy and Precedents  <b>Department of Energy, Mines and Resources; Energy Policy Analysis Sector</b> Dr. Len Good, Assistant Deputy Minister
10	May 24, 1984	<b>Economic Council of Canada</b> Dr. David W. Slater, Chairman Mr. Patrick Robert, Director Dr. Peter Eglington, Special Advisor to the Chairman on Energy Dr. Surendra Gera, Economist, Energy Research Group Ms. Maris Uffelmann, Economist, Energy Research Group
11	May 30, 1984	<b>C.D. Howe Institute</b> Mr. Edward A. Carmichael, Senior Policy Analyst
12	May 31, 1984	<b>Ontario Energy Corporation</b> Mr. Malcolm Rowan, President
13	June 5, 1984 Calgary, Alberta	<b>Independent Petroleum Association of Canada</b> Mr. Gwyn Morgan, President Mr. Art Price, Vice President Mr. John A. Howard, Vice President Mr. E. Richard E. Elenko, Vice President Mr. John D. Hagg, Vice President Mr. Joe R. Dundas, Past President Mr. John D. Porter, Managing Director Mr. Steve J. Haberl, General Manager, Natural Gas and Regulations Mr. Jock S. Poyen, Manager, Economics Mr. Frank G. Ricciuti, Member of the Board of Directors Mr. Joe E. Horler, Manager, Crude Oil

***First Session, Thirty-third Parliament***

1	Jan. 22, 1985	Mr. Bruce Willson, Chairman, Energy Committee, Consumers' Association of Canada
2	Jan. 24, 1985	<b>Economic Council of Canada</b> Dr. David Slater, Chairman Mr. Patrick Robert, Director

Issue		
No.	Date	Organizations and Witnesses
		Mr. Richard Zuker, Associate Director, Energy Group Dr. Surendra Gera, Senior Economist Mr. Serge Dupont, Economist Ms. Marie-Hélène Pastor, Economist
3	Jan. 28, 1985 Calgary, Alberta	<b>Independent Petroleum Association of Canada</b> Mr. Gwyn Morgan, President, Director and Member of the Executive Committee Mr. Joe R. Dundas, Immediate Past President, Director and Member of the Executive Committee Mr. David Craig, Director and Member of the Executive Committee Mr. Robert Andrews, Managing Director Mr. John Howard, Director and Member of the Executive Committee Mr. Jock S. Poyen, General Manager, Economics and Regulations  <b>Woods Gordon Management Consultants</b> Dr. Stephen Tanny, Senior Economist Mr. Dennis Cronkwright, Managing Partner
4	Jan. 31, 1985	<b>Norcen Energy Resources Limited</b> Mr. Edward G. Battle, President and Chief Executive Officer Mr. Donald D. Barkwell, Executive Vice- President Mr. Ken Colby, Vice-President
5	Feb. 5, 1985	<b>Canadian Petroleum Association</b> Mr. A. R. Nielsen, Chairman of the Board of Governors; Chairman of the Board, Chief Executive Officer and Director, Canadian Superior Oil Ltd. Dr. E. W. Best, Past Chairman of the Board of Governors; President, Oil and Gas Division, BP Canada Inc. Mr. D. G. Stoneman, Chairman, Natural Gas Policy Committee, Senior Vice-President, Business Development, Shell Canada Resources Ltd. Mr. Hans Maciej, Technical Director
6	Feb. 7, 1985	<b>Gulf Canada Resources Ltd.</b> Mr. Harry Carlyle, President Mr. Jean-Louis Blais, Director, Government Affairs
7	Feb. 11, 1985	<b>Passmore Associates International</b> Mr. Jeff Passmore, President Mr. David J. Argue, Senior Associate  <b>School of Public Administration, Carleton University</b> Dr. G. Bruce Doern Dr. Glen Toner
8	Feb. 12, 1985	<b>Canadian Hunter Exploration Ltd.</b> Mr. Jim K. Gray, Executive Vice-President
9	Feb. 14, 1985	<b>Canadian Automobile Association</b> Mr. R. B. Erb, Executive Vice-President Mr. Michael S. McNeil, Director, Public Relations and Government Affairs Mr. Richard Godding, Director, Technical Services
10	Feb. 26, 1985	<b>Husky Oil Ltd.</b> Mr. S. Robert Blair, Chairman of the Board Mr. Arthur R. Price, President

<b>Issue</b>		
<b>No.</b>	<b>Date</b>	<b>Organizations and Witnesses</b>
11	Feb. 28, 1985	<b>Aberford Resources Ltd.</b> Mr. John A. Howard, President Mr. David W. Rowbotham, Corporate Counsel
12	Mar. 4, 1985	<b>Suncor Inc.</b> Mr. H. B. Maxwell, Vice-President, Government Affairs Mr. W. L. Oliver, Vice-President, Government Affairs, Resources Group Mr. G. A. T. Allan, Director, Planning and Control, Oil Sands Group  <b>Department of Energy, Mines and Resources; Research and Technology Sector</b> Dr. K. Whitham, Assistant Deputy Minister, Research and Technology; Chairman, Interdepartmental Panel on R and D Dr. Peter J. Dyne, Director General, Office of Energy Research and Development  <b>Department of Energy, Mines and Resources; Conservation and Non-Petroleum Sector</b> Dr. A. R. Hollbach, Assistant Deputy Minister Mr. Dennis Orchard, Director, Home Energy Programs Division Mr. Graham Armstrong, Director of Policy and Coordination, Energy Conservation and Oil Substitution Branch Dr. Anthony C. Taylor, Director of Transportation, Energy Division Dr. D. L. P. Strange, Director of the Renewable Energy Division  <b>Shell Canada Inc.</b> Mr. C. William Daniel, President, Chief Executive Officer and Director Mr. J. E. Czaja, Executive Vice-President and Director of Shell Canada Resources Limited; President, Crows Nest Resources Limited Mr. C. Falcone, General Manager - Corporate Strategies
13	Mar. 7, 1985	<b>National Energy Board</b> Mr. C. G. Edge, Chairman Ms. L. M. Thur, Associate Vice-Chairman Mr. R. St. G. Stephens, Executive Director Mr. K. W. Vollman, Director General, Pipeline Regulation Mr. P. Miles, Acting Director General, Energy Studies Mr. W. A. Hiles, Director, Energy Supply Branch
14	Mar. 12, 1985	<b>Friends of the Earth</b> Mr. David Brooks, Member, Board of Directors Mr. Ray Vles, Executive Director
15	Mar. 14, 1985	<b>Roxy Petroleum Ltd.</b> Mr. Joe R. Dundas, President and Chief Executive Officer Mr. Barry Padley, Vice-President, Finance
16	Mar. 28, 1985	<b>National Research Council</b> Dr. Larkin Kerwin, President Dr. J. K. Pulfer, Vice-President, Finance Mr. B. D. Leddy, Vice-President, Personnel and Administration Services Dr. E. Philip Cockshutt, Director, Division of Energy
17	Apr. 2, 1985	<b>Ministry of Energy, Mines and Resources, Government of the Northwest Territories</b> The Honourable Tagak E.C. Curley, Minister Mr. Al Zariwny, Secretary, Energy, Mines and Resources Secretariat Mr. Stuart Wood, Resource Economist

## APPENDIX B

### SUBMISSIONS

The Committee received submissions from the following groups and individuals:

CANADIAN AUTOMOBILE ASSOCIATION, Ottawa, Ontario  
CANADIAN CHEMICAL PRODUCERS' ASSOCIATION, Ottawa, Ontario  
CANADIAN ELECTRICAL ASSOCIATION, Montreal, Quebec  
CANADIAN GAS ASSOCIATION, Don Mills, Ontario  
THE CANADIAN GAS PROCESSORS SUPPLIERS' ASSOCIATION, Calgary, Alberta  
CANADIAN METHANOL CANADIEN, Winnipeg, Manitoba  
CANADIAN TEXTILES INSTITUTE, Montreal, Quebec  
CANARCTIC VENTURES, LTD., Richmond, British Columbia  
CHAMBERS, G., Winnipeg, Manitoba  
CYANAMID CANADA INC., Willowdale, Ontario

FORD, MRS. J. A., Moncton, New Brunswick  
FRIENDS OF THE EARTH, Ottawa, Ontario

GENERAL SOLAR INC., Carleton Place, Ontario  
GOTS, J. G., Guelph, Ontario  
GRANT, D., Windsor, Ontario

HAUCK, E. A., Kitchener, Ontario  
HUNTER, S. J., Vancouver, British Columbia

KABAYAMA, J. E., Nepean, Ontario  
KENNEDY, C., Saint John, New Brunswick

LAMBERT, J. D., Kirkland, Quebec  
LLOYD, G. V., Calgary, Alberta

MEDICINE HAT, CITY OF, Medicine Hat, Alberta

NORCEN ENERGY RESOURCES LIMITED, Toronto, Ontario  
NORRIS, PAUL J., Edmonton, Alberta  
NORTHERN CANADA POWER COMMISSION, Edmonton, Alberta

ONTARIO MINISTRY OF ENERGY, Toronto, Ontario  
ONTARIO NATURAL GAS ASSOCIATION, Toronto, Ontario

PANCANADIAN PETROLEUM LIMITED, Calgary, Alberta  
PETROLEUM MONITORING AGENCY, Ottawa, Ontario  
PETROSAR LIMITED, Sarnia, Ontario  
PRINCE EDWARD ISLAND, GOVERNMENT OF, DEPARTMENT OF ENERGY AND FORESTRY,  
Charlottetown, Prince Edward Island  
PRIOR, J. G., Vernon, British Columbia

RAY, DR. A. K., Gloucester, Ontario  
ROYAL BANK, Ottawa, Ontario

SHELL RESOURCES LIMITED, Calgary, Alberta  
SIERRA CLUB OF WESTERN CANADA, Victoria, British Columbia  
STELCO INC., Toronto, Ontario  
SUNCOR INC., Ottawa, Ontario

TARC, A., Palmerston, Ontario

WAINOCO OIL & GAS LIMITED, Calgary, Alberta  
WALKER & PARTNERS LTD., R. L., Ottawa, Ontario  
WHITEHORSE, CITY OF, Whitehorse, Yukon  
WILLSON, BRUCE F., Thornhill, Ontario

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 3, 1985

(24)

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 1:30 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Earl A. Hastings, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Doody, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre, and Olson. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Adams.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Dean Clay, Chief, Science and Technology Division; Ms. Sonya Dakers and Mr. Lawrence Harris, Research Officers; and Mr. Philip DeMont, Research Assistant.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 18, 1984, resumed its review of all aspects of the National Energy Program, including its effects on energy development in Canada.

The Honourable Senator Lefebvre moved that the Committee meet *in camera*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Chairman presented the First Report of the Drafting Subcommittee which is as follows:

Your Subcommittee met on Monday, April 1, 1985 to consider the abbreviated report.

In view of the recently announced Western Accord, your Subcommittee agreed, on division, to recommend the following:

THAT the Committee do not now proceed with the abbreviated report on the review of the National Energy Program, but that preparation of the final report begin immediately.

The Honourable Senator Barootes moved that the First Report of the Drafting Subcommittee be concurred in.

After debate, and—

The question being put on the motion,

The Committee divided and the names being called, they were taken down as follows:—

YEAS

The Honourable Senators Barootes, Lefebvre and Olson—3.

NAYS

The Honourable Senators Hays and Kenny—2.

So it was resolved in the affirmative.

At 2:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 13, 1985  
(25)

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 9:30 a.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Earl A. Hastings, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Balfour, Barootes, Bell, Doody, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre and Olson. (10)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Dean Clay, Chief, Science & Technology Division; Ms. Sonya Dakers and Mr. Lawrence Harris, Research Officers.

*From the Office of the Chairman:* Ms. Karen Wheeler, Administrative Assistant to the Committee.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 18, 1984, resumed its review of all aspects of the National Energy Program, including its effects on energy development in Canada.

The Honourable Senator Kenny moved that the Committee meet *in camera*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Chairman presented the Second Report of the Drafting Subcommittee which is as follows:

Your Subcommittee was mandated to prepare a draft report on the review of the National Energy Program (Resolution dated March 12, 1985—amended April 3, 1985).

In compliance with the above mandate, your Subcommittee met on April 1, May 6, 7, 9, 30 and June 11, 1985.

The attached draft interim report, representing the views of your Subcommittee, is hereby reported for consideration.

The Honourable Senator Doody moved that the Chairman be authorized to engage the services of technical and linguistic revisors for the purposes of revising the report of the Committee under the direction of the Chairman.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Balfour moved that Mr. Dean Clay, Project Manager, be authorized to attend the United Nations Conference on Tar Sands and Heavy Oil Availability.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 18, 1985  
(27)

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 10:30 a.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Earl A. Hastings, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Barootes, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre and Olson. (7)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Dean Clay, Chief, Science & Technology Division; and Mr. Lawrence Harris, Research Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 18, 1984, resumed its review of all aspects of the National Energy Program, including its effects on energy development in Canada.

The Honourable Senator Olson moved that the Committee meet *in camera*.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Olson moved that the Draft Interim Report on the review of the National Energy Program as amended be adopted as the Third Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Lefebvre moved that the title of the Third Report be: “Canadian Energy Policy: An Interim Report.”

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

It was—

Ordered, that 4,000 copies of the Third Report be printed.

It was—

Ordered, that the Third Report be tabled in the Senate at the earliest convenience but that permission be sought from the Senate to publish and distribute same as soon as it becomes available, even though the Senate may not then be sitting.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

TIMOTHY ROSS WILSON

*Clerk of the Committee*





L'honorable sénateur Olson propose que le projet de rapport intérimaire sur l'examen du Programme énergétique national soit adopté tel que modifié comme troisième rapport du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lefebvre propose que le titre du troisième rapport soit le suivant: «La politique énergétique canadienne: Rapport intérimaire».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Ordonné: Que le troisième rapport soit imprimé à 4 000 exemplaires.

Ordonné: Que le troisième rapport soit déposé au Sénat le plus tôt possible mais que l'on demande au Sénat de publier et de distribuer le rapport dès qu'il sera disponible, même si le Sénat ne siège pas à ce moment-là.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTE:*

*Le greffier du comité*

Timothy Ross Wilson

*Egalement présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Dean Clay, chef, Division des sciences et de la technologie; Mme Sonya Dakers et M. Lawrence Harris, attachés de recherche.*

*Du bureau du président: Mme Karen Wheeler, adjointe administrative.*

Conformément à son ordre de renvoi du 18 décembre 1984, le comité reprend l'étude de tous les aspects du Programme énergétique national, y compris ses répercussions sur l'exploitation de l'énergie au Canada.

L'honorable sénateur Kenny propose que le comité se réunisse à huis clos.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président dépose le deuxième rapport du Sous-comité de rédaction qui se lit comme suit:

Votre sous-comité était chargé de rédiger un rapport sur l'examen du Programme énergétique national (résolution du 12 mars 1985—modifiée le 3 avril 1985).

Conformément au mandat susmentionné, votre sous-comité s'est réuni les 1<sup>er</sup> avril, le 6, 7, 9 et 30 mai et le 11 juin 1985.

Le rapport intermédiaire ci-joint, qui représente les points de vue de votre sous-comité, vous est par les présentes soumis pour examen.

L'honorable sénateur Doody propose, - Que le président soit autorisé à retenir les services de réviseurs techniques et linguistiques afin de réviser le rapport du comité, sous la direction du président.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Balfour propose,—Que M. Dean Clay, directeur de la recherche, soit autorisé à assister à la Conférence des Nations Unies sur la disponibilité des sables bitumineux et du pétrole lourd.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 18 JUIN 1985  
(27)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Earl A. Hastings (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Baroos, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre et Olson. (7)

*Egalement présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Dean Clay, chef, Division des sciences et de la technologie; Mme Sonya Dakers et M. Lawrence Harris, attachés de recherche.*

Conformément à son ordre de renvoi du 18 décembre 1984, le comité reprend l'étude de tous les aspects du Programme énergétique national, y compris ses répercussions sur l'exploitation de l'énergie au Canada.

L'honorable sénateur Olson propose que le comité se réunisse à huis clos.

La question, mise aux voix, est adoptée.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 3 AVRIL 1985

(24)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Earl A. Hastings (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Doody, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre et Olson. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Adams.

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Dean Clay, chef, Division des sciences et de la technologie; Mme Sonya Dakers et M. Lawrence Harris, attachés de recherche; et M. Philip DeMont, adjoint à la recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 décembre 1984, le comité reprend l'étude de tous les aspects du Programme énergétique national, y compris ses répercussions sur l'exploitation de l'énergie au Canada.

L'honorable sénateur Lefebvre propose que le comité se réunisse à huis clos.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président dépose le premier rapport du sous-comité de rédaction qui se lit comme suit:

Votre sous-comité s'est réuni le lundi 1<sup>er</sup> avril 1985 pour étudier le rapport abrégé.

A la lumière de l'Accord de l'Ouest récemment annoncé, votre sous-comité a convenu, sur division, de recommander ce qui suit:

QUE le comité ne poursuive pas l'élaboration du rapport abrégé sur l'étude du programme énergétique national, mais qu'il commence plutôt des maintenant la rédaction de son rapport final.

L'honorable sénateur Barootes propose l'adoption du premier rapport du sous-comité de rédaction.

Après délibération, la motion, mise aux voix, est adoptée par un vote nominal de 3 contre 2, les honorables sénateurs Barootes, Lefebvre et Olson, pour, et les honorables sénateurs Hays et Kenny, contre.

A 14 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 13 JUIN 1985

(25)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit à 9 h 30, aujourd'hui, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Earl A. Hastings (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Barootes, Bell, Doody, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre et Olson. (10)

RAY, A. K., Gloucester (Ontario)  
RESSOURCES SHELL CANADA LIMITEE, Calgary (Alberta)  
*SIERA CLUB OF WESTERN CANADA*, Victoria (Colombie-Britannique)  
STELCO INC., Toronto (Ontario)  
*SUNCOR INC.*, Ottawa (Ontario)  
TARC, A., Palmerston (Ontario)  
*WAINOCO OIL & GAS LIMITED*, Calgary (Alberta)  
*WALKER & PARTNERS LTD., R. L.*, Ottawa (Ontario)  
WHITEHORSE, VILLE DE, Whitehorse (Yukon)  
WILLSON, BRUCE F., Thornhill (Ontario)

## ANNEXE B

### MÉMOIRES

Le comité a reçu des soumissions des groupes et particuliers suivants:

AGENCE DE SURVEILLANCE DU SECTEUR PÉTROLIER, Ottawa (Ontario)  
AMIS DE LA TERRE, Ottawa (Ontario)  
ASSOCIATION CANADIENNE DES AUTOMOBILISTES, Ottawa (Ontario)  
ASSOCIATION CANADIENNE DE L'ÉLECTRICITÉ, Montréal (Québec)  
ASSOCIATION CANADIENNE DES FABRICANTS DE PRODUITS CHIMIQUES, Ottawa (Ontario)  
ASSOCIATION CANADIENNE DES FOURNISSEURS DES TRANSFORMATEURS DE GAZ, Calgary (Alberta)  
ASSOCIATION CANADIENNE DU GAZ, Don Mills (Ontario)  
BANQUE ROYALE, Ottawa (Ontario)  
CANADIAN METHANOL CANADIEN, Winnipeg (Manitoba)  
CANARCTIC VENTURES LTD., Richmond (Colombie-Britannique)  
CHAMBERS, G., Winnipeg (Manitoba)  
COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN, Edmonton (Alberta)  
CYANAMID CANADA INC., Willowdale (Ontario)  
FORD, MME J. A., Moncton (Nouveau-Brunswick)  
GENERAL SOLAR INC., Carleton Place (Ontario)  
GOTS, J. G., Guelph (Ontario)  
GRANT, D., Windsor (Ontario)  
HAUCK, E. A., Kitchener (Ontario)  
HUNTER, S. J., Vancouver (Colombie-Britannique)  
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD, GOUVERNEMENT DE, MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES FORÊTS, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)  
INSTITUT CANADIEN DES TEXTILES, Montréal (Québec)  
KABAYAMA, J. E., Nepean (Ontario)  
KENNEDY, C., Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)  
LAMBERT, J. D., Kirkland (Québec)  
LLOYD, G. V., Calgary (Alberta)  
MEDICINE HAT, VILLE DE, Medicine Hat (Alberta)  
NORCEN ENERGY RESOURCES LIMITED, Toronto (Ontario)  
NORRIS, Paul J., Edmonton (Alberta)  
ONTARIO, MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, Toronto (Ontario)  
ONTARIO NATURAL GAS ASSOCIATION, Toronto (Ontario)  
PANCANADIAN PETROLEUM LIMITED, Calgary (Alberta)  
PETROSAR LIMITED, Sarnia (Ontario)  
PRIOR, J. G., Vernon (Colombie-Britannique)



N°	de	Date	Organismes et témoins	fasc.
13		7 mars 1985	<b>Office national de l'énergie</b> M. C.G. Edge, président M <sup>me</sup> L.M. Thur, vice-présidente associée M. R. St. G. Stephens, directeur exécutif M. K.W. Vollman, directeur général, Réglementation des pipelines M. P. Miles, directeur général intérimaire, Etudes de l'énergie M. W.A. Hiles, directeur, Direction des approvisionnementnements énergétiques	
14		12 mars 1985	<b>Amis de la terre</b> M. David Brooks, membre du Conseil d'administration M. Ray Vies, directeur exécutif	
15		14 mars 1985	<b>Roxy Petroleum Ltd.</b> M. Joe R. Dundas, président et directeur général M. Barry Padley, vice-président, Finances	
16		28 mars 1985	<b>Conseil national de recherches</b> M. Larkin Kerwin, président M. J. K. Pulfer, vice-président, Finances M. B.D. Leddy, vice-président, Personnel et services administratifs M. E. Philip Cockshutt, directeur, Division de l'énergie	
17		2 avril 1985	<b>Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest</b> L'honorable Tagak E.C. Curley, ministre M. Al Zariwiny, secrétaire, Secrétariat de l'Énergie, des Mines et des Ressources M. Stuart Wood, économiste en ressources	

N°	de	Date	Organismes et témoins	fasc.
8		12 février 1985	<i>Canadian Hunter Exploration Ltd.</i> M. Jim K. Gray, vice-président	
9		14 février 1985	Association canadienne des automobilistes M. R.B. Erb, vice-président du Conseil d'administration M. Michael S. McNeil, directeur, Relations publiques M. Richard Godding, directeur, Services techniques	
10		26 février 1985	<i>Husky Oil Ltd.</i> M. S. Robert Blair, président du Conseil d'administration M. Arthur R. Price, président	
11		28 février 1985	<i>Aberford Resources Ltd.</i> M. John A. Howard, président M. David W. Rowbotham, conseiller légal	
12		4 mars 1985	<i>Suncor Inc.</i> M. H.B. Maxwell, vice-président, Affaires gouvernementales M. W.L. Oliver, vice-président, Affaires gouvernementales, Groupe des ressources M. G.A.T. Allan, directeur, Planification et contrôle, Groupe des sables bitumineux	

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources** Secteur de la recherche et de la technologie  
M. K. Whittham, sous-ministre adjoint, Secteur de la recherche et de la technologie et de la technologie et président du Groupe interministériel de recherche et développement  
M. Peter J. Dyne, directeur général, Bureau de recherche et développement énergétiques

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources** Secteur des économies d'énergie et des substituts du pétrole  
M. A.R. Hollbach, sous-ministre adjoint  
M. Dennis Orchard, directeur de la division des programmes énergétiques domiciliataires  
M. Graham Armstrong, directeur de la Division de la politique et de la coordination, Direction de l'économie d'énergie et du remplacement du pétrole  
M. Anthony C. Taylor, directeur de la Division de l'énergie reliée au transport du ministère  
M. D.L.P. Strange, directeur de la Division des énergies renouvelables

**Shell Canada Inc.**  
M. C. William Daniel, président, directeur général et membre du Conseil d'administration  
M. J.E. Czaja, vice-président exécutif et directeur, Ressources Shell Canada Limited; président, *Crows Nest Resources Limited*  
M. C. Falcone, directeur général, Politiques d'affaires

N°	de	Date	Organismes et témoins	fasc.
----	----	------	-----------------------	-------

*Première session, trente-troisième parlement*

1		22 janvier 1985	M. Bruce Willison, président, Comité de l'énergie, Association des consommateurs du Canada	
2		24 janvier 1985	<b>Conseil économique du Canada</b> M. David W. Slater, président M. Patrick Robert, directeur M. Richard Zuker, directeur associé, Groupe de recherche sur l'énergie M. Surendra Gera, économiste principal M. Serge Dupont, économiste M <sup>me</sup> Marie-Hélène Pastor, économiste	
3		28 janvier 1985	<b>Independent Petroleum Association of Canada</b> M. Gwyn Morgan, président, administrateur et membre du Comité de direction M. Joe R. Dundas, président sortant, administrateur et membre du Comité de direction M. David Craig, administrateur et membre du Comité de direction M. Robert Andrews, administrateur délégué M. John Howard, administrateur et membre du Comité de direction M. Jock S. Poyen, directeur général, Questions économiques et réglementation	
			<b>Woods Gordon Management Consultants</b> M. Stephen Tanny, économiste principal M. Dennis Cronkwright, directeur et associé	
4		31 janvier 1985	<b>Norcen Energy Resources Limited</b> M. Edward G. Battle, président et directeur général M. Donald D. Barkwell, vice-président exécutif M. Ken Colby, vice-président	
5		5 février 1985	<b>Association pétrolière du Canada</b> M. A.R. Nielsen, président du Conseil des gouverneurs; président du Conseil d'administration, administrateur, directeur général, <i>Canadian Superior Oil Ltd.</i> M. E.W. Best, ancien président du Conseil des gouverneurs; président, Division du pétrole et du gaz, BP Canada Inc. M. D.G. Stoneman, président, Comité de la politique sur le gaz naturel; vice-président, Développement des affaires, Ressources Shell Canada Limitée M. Hans Maciej, directeur technique	
6		7 février 1985	<b>Ressources Gulf Canada Inc.</b> M. Harry Carlyle, président M. Jean-Louis Blais, directeur, Affaires gouvernementales	
7		11 février 1985	<b>Passmore Associates International</b> M. Jeff Passmore, président M. David J. Argue, associé principal	
			<b>École d'administration publique, Université Carleton</b> M. G. Bruce Doern M. Glen Toner	

N°	Date	Organismes et témoins
fasc.		

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources**  
**Économies d'énergie et substituts du pétrole**  
M. A.R. Hollbach, sous-ministre adjoint, Economies d'énergie et substituts du pétrole  
M. A.E. LeNeveu, directeur général, Direction du charbon et des énergies de remplacement  
M. Charles Marriot, directeur général, Economies d'énergie et substituts du pétrole  
M. R. Schulte, coordonnateur principal des politiques et des opérations

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources**  
**Analyse de la politique énergétique**  
M. Len Good, sous-ministre adjoint

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources**  
M. Paul M. Tellier, sous-ministre  
M. Len Good, sous-ministre adjoint, Analyse de la politique énergétique

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources**  
**Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier**  
M. C.G. Penney, administrateur  
M. H. Lazar, administrateur adjoint, Politiques, décisions et cas spéciaux  
M. R. Smith, directeur général adjoint, Politiques et décisions

**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources**  
**Analyse de la politique énergétique**  
M. Len Good, sous-ministre adjoint

**Conseil économique du Canada**  
24 mai 1984  
M. David W. Slater, président  
M. Patrick Robert, directeur  
M. Peter Eglington, conseiller spécial du président, problèmes énergétiques  
M. Surendra Gera, économiste, Groupe de recherches sur l'énergie  
M<sup>me</sup> Maris Uffelman, économiste, Groupe de recherches sur l'énergie

**Institut C.D. Howe**  
30 mai 1984  
M. Edward A. Carmichael, analyste principal des politiques  
**Ontario Energy Corporation**  
31 mai 1984  
M. Malcolm Rowan, président

**Independent Petroleum Association of Canada**  
5 juin 1984  
Calgary, Alberta

M. John A. Howard, vice-président  
M. E. Richard E. Elenko, vice-président  
M. John D. Hagg, vice-président  
M. Joe R. Dundas, président sortant  
M. John D. Porter, directeur général  
M. Steve J. Haberl, directeur, gaz naturel  
M. Jock S. Poyen, directeur général, Questions économiques et réglementation  
M. Frank G. Ricciuti, membre du Conseil d'administration  
M. Joe E. Horler, directeur, pétrole brut

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

N°	de	Date	Organismes et témoins	fasc.
----	----	------	-----------------------	-------

Deuxième session, trente-deuxième parlement

1		4 avril 1984	Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources M. Paul M. Tellier, sous-ministre M. Len Good, sous-ministre adjoint, Analyse de la politique énergétique	
---	--	--------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

2		10 avril 1984	Association pétrolière du Canada M. A.R. Nielsen, président du Conseil d'administration et directeur exécutif, <i>Canadian Superior Oil Ltd.</i> M. R.H. Carlyle, vice-président principal, Ressources Gulf Canada Inc. M. Tony Stikeman, économiste principal, Ressources Shell Canada Limitée M. Leo de Bever, directeur, <i>Chase Econometrics Canada</i> M. Ian R. Smyth, directeur exécutif, l'Association pétrolière du Canada	
---	--	---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

4		17 avril 1984	Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources M. Paul M. Tellier, sous-ministre M. Len Good, sous-ministre adjoint, Analyse de la politique énergétique	
5		8 mai 1984	<i>Dow Chemical Canada Inc.</i> M. J.M. Hay, président du Conseil d'Administration M. John E. Gates, gestionnaire, Administration commerciale M. Dennis G. Barnes, gestionnaire des affaires, Département de l'hydrocarbure et de l'énergie	
6		9 mai 1984	<i>Home Oil Company Limited</i> M. R. F. Haskayne, président et directeur général M. Ron Watkins, vice-président, Relations avec les gouvernements et les industries	

7		15 mai 1984	Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada M. Maurice E. Taschereau, administrateur M. Maurice Ruel, directeur général, Protection de l'environnement M. Rowland H. Harrison, directeur général, Gestion des terres M. Don L. Sherwin, directeur général, Évaluation des ressources M. George Davies, directeur général intérimaire, Retombées canadiennes	
			Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources M. Len Good, sous-ministre adjoint	



## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

### L'industrie pétrolière

**Le comité appuie la déréglementation du prix du pétrole brut. (page 10)**

1. Le comité recommande que l'Office national de l'énergie autorise l'exportation du brut canadien selon la demande, à condition que les besoins du marché intérieur soient d'abord satisfaits. (page 11)
2. Le comité recommande que l'Office national de l'énergie permette l'exportation du gaz naturel canadien, sous réserve d'une formule de protection qui tienne compte des besoins éventuels en gaz pour le remplacement du pétrole brut, pour la valorisation des hydrocarbures lourds et pour la satisfaction de la consommation croissante reliée aux utilisations non énergétiques. (page 12)
3. Le comité favorise l'adoption au plus tôt d'une formule où le prix du gaz naturel serait fixé de façon à pouvoir refléter les conditions du marché et recommande l'abolition progressive de toutes les subventions au transport. (page 13)

**Le comité appuie la suppression graduelle de la Taxe sur les recettes pétrolières et gazières. (page 14)**

- Le comité appuie la suppression graduelle du Programme d'encouragement du secteur pétrolier. (page 14)**
4. Le comité recommande l'établissement d'un régime spécial d'encouragement dans le but de favoriser la prospection et la mise en valeur du pétrole des terres du Canada, et la participation des entreprises canadiennes. (page 15)
  5. Le comité recommande que la mise en valeur du pétrole sur les terres du Canada soit toujours assortie d'une participation canadienne de 50 p. 100, la participation de la Couronne étant comprise dans le pourcentage de participation canadienne. (page 16)

### L'intérêt national

6. Le comité appuie les initiatives du gouvernement fédéral visant à encourager les économies d'énergie et en recommande l'intensification. Il recommande en outre que le gouvernement fédéral continue à favoriser le remplacement du pétrole par d'autres formes d'énergie. (page 18)
  7. Le comité recommande que le gouvernement fédéral appuie suffisamment la recherche et le développement d'énergies de remplacement pour que le Canada garde ou améliore le rang qu'il s'est acquis dans ce domaine et puisse profiter des possibilités d'exportation qu'il lui procure. (page 19)
  8. Pour assurer la continuité des approvisionnements, le comité recommande l'établissement d'un prix plancher provisoire pour le pétrole extrait des sables bitumineux et le pétrole de récupération tertiaire, advenant un fléchissement marqué et subit du prix du pétrole. (page 20)
  9. Le comité recommande l'adoption de mesures provisoires pour protéger les consommateurs contre une majoration importante et subite du prix du pétrole. (page 21)
- Le comité appuie la canadianisaton soutenue de l'industrie pétrolière intérieure. (page 22)**

Le rendement de l'industrie énergétique canadienne est essentiel à la sécurité énergétique de tous les Canadiens. Même si le PFN a reconnu la contribution du capital de risque étranger et des sociétés pétrolières multinationales au développement de l'industrie pétrolière et gazière intérieure, le gouvernement fédéral a estimé qu'une industrie plus «canadienne» réaliserait mieux les objectifs relatifs à la stabilité de l'approvisionnement et à l'équité en matière de partage des bénéfices générés par l'exploitation des ressources énergétiques. Aux termes du PFN, les bénéfices monétaires générés par la hausse du prix du pétrole devraient revenir de plus en plus aux Canadiens.

Le régime antérieur de stimulants fiscaux n'encourageait que les investisseurs tirant déjà un revenu de l'exploitation des ressources, qui étaient en majeure partie des sociétés étrangères, ce qui allait à l'encontre de la politique de canadianisation articulée pour la première fois en 1976.

**Le comité appuie la canadianisation soutenue de l'industrie pétrolière intérieure.**

En abordant cette question dans le présent rapport, le comité ne veut nullement suggérer qu'une flambée des prix est imminente. Il doit toutefois prendre la responsabilité de tenir compte de cette éventualité.

La désorganisation consécutive à la hausse de prix décrétée par les pays de l'OPEP dans les années 1970 était due en grande partie à notre inexpérience des fluctuations extrêmes du marché énergétique. Nous devrions tenter de prévenir les goulots d'étranglement et les influences déstabilisantes, sources d'incertitudes, grâce à des plans d'action souples pouvant tenir compte de l'imprévu. Ces propositions devraient permettre d'éviter la perturbation de la stabilité des sources d'énergie intérieures par l'évolution erratique du marché international.

Ces mesures ont pour but de faciliter l'ajustement rapide aux situations nouvelles, et non pas d'assurer une protection à long terme. L'expérience nous a révélé notamment qu'il est impossible de maintenir, durant de longues périodes, des barèmes de prix administrés qui ne suivent pas les tendances des marchés mondiaux. Le comité ne propose pas non plus une nouvelle version de la formule de partage des recettes pétrolières, ni un moyen de mettre longtemps le consommateur à l'abri de ce qui se passe dans le monde. Le pays n'a nullement avantage à se complaire dans une protection artificielle alors que les autres pays adaptent leurs économies et se restructurent pour réagir à l'évolution de la situation.

Le comité a envisagé diverses solutions allant des subventions jusqu'à la réglementation des prix. Le comité suggère l'adoption d'un programme où les coûts à la consommation seraient subventionnés grâce à un enrichissement de l'assiette fiscale du secteur pétrolier (obtenue par une augmentation des prestations et non pas par une hausse des barèmes). Les sociétés pourraient conserver tous les bénéfices inattendus réalisés à condition de les réinvestir au Canada. Ces mesures devraient favoriser une production accrue.

## 9. Le comité recommande l'adoption de mesures provisoires pour protéger les consommateurs contre une majoration importante et subite du prix du pétrole.

Advenant que l'évolution du marché mondial entraîne de légères augmentations du prix du pétrole au Canada, le comité estime que les consommateurs — aussi bien les industries que les particuliers — sauront en amortir les effets et les absorber sans trop de difficulté. Toutefois, advenant une hausse marquée et subite des prix, le gouvernement agirait de façon pertinente en atténuant le choc et en aidant les consommateurs à s'adapter progressivement à la nouvelle conjoncture.

L'intérêt national dicte que le gouvernement fédéral intervienne dans certains contextes marchands. Les gisements de pétrole lourd et de sables bitumineux de l'Ouest canadien contribueront de plus en plus à la satisfaction de la demande intérieure. La récupération plus poussée du pétrole, quoique coûteuse, accroîtra les réserves canadiennes de brut classique en rendant accessible une plus grande partie de la ressource. Un prix plancher intermédiaire devrait être appliqué à la production de ces exploitations, advenant un fléchissement marqué et subit des prix sur le marché international. Même lorsque les sources d'énergie étrangères sont moins coûteuses, ces sources intérieures devraient être soutenues par des redressements de prix temporaires, pour en assurer la disponibilité éventuelle.

Dans ces cas, l'importance des frais de démarrage, la longue période de récupération de l'investissement, les coûts élevés de production par les techniques actuelles et la part croissante que ces sources d'approvisionnement occuperont à l'avenir dans l'ensemble de la production pétrolière canadienne, justifient l'adoption d'un prix garanti qui permette aux entreprises de poursuivre l'exploitation des installations existantes.

**8. Pour assurer la continuité des approvisionnements, le comité recommande l'établissement d'un prix plancher provisoire pour le pétrole extrait des sables bitumineux et le pétrole de récupération tertiaire, advenant un fléchissement marqué et subit du prix du pétrole.**

Cette protection ne devrait s'appliquer qu'aux projets et aux installations en place au moment du choc de prix. Un prix plancher unique devrait s'appliquer à toutes les exploitations et celui-ci devrait être suffisamment élevé pour permettre à la plupart d'entre elles de poursuivre leurs activités, du moins à court terme. Dans une plus longue perspective, il incombera aux innovateurs et aux gestionnaires d'améliorer l'outillage et les techniques de façon à réduire les coûts de production de l'industrie pétrolière.

Ce prix plancher ne devrait pas nécessiter de nouvelles formes de surveillance ou de vérification administrative. Ce prix devrait décourager l'inefficacité au niveau des exploitations individuelles en n'assurant pas la protection de tous les coûts, ce qui pourrait amener un contrôle financier moins rigoureux. Devant le fléchissement continu du prix international du pétrole, le comité voulait éviter toute disposition de nature à décourager les entreprises pétrolières de s'adapter et de s'ajuster aux réalités à long terme du marché.

L'Agence de surveillance du secteur pétrolier pourrait peut-être participer à la détermination du prix plancher et à l'administration des prestations, puisqu'elle a le mandat de surveiller le rendement économique de l'industrie pétrolière.

Le profil actuel du système énergétique canadien résulte surtout de la disponibilité, à l'échelle mondiale, du pétrole léger classique, un produit énergétique offrant plusieurs caractéristiques attrayantes. Il faudra trouver les nouvelles sources d'énergie, les nouvelles technologies et les nouveaux carburants et combustibles pour réduire notre forte dépendance à l'égard du pétrole et des combustibles fossiles en générale.

Le comité est préoccupé par le retranchement récent dans le domaine de la recherche et du développement à l'appui de l'évolution à long terme de notre système énergétique. La technologie canadienne est à l'avant-garde, par exemple, dans les domaines de la mise au point d'éoliennes à axe vertical, de l'exploitation de la biomasse forestière, de la production d'hydrogène électrolytique et de la production d'énergie marémotrice. La recherche et le développement sur les énergies de remplacement devraient être encouragés, compte tenu de la réussite du Canada dans ce domaine et de la demande d'énergie. De nouvelles industries énergétiques devraient être créées dans les domaines où le Canada a acquis un avantage relatif.

7. Le comité recommande que le gouvernement fédéral appuie suffisamment la recherche et le développement d'énergies de remplacement pour que le Canada garde ou améliore le rang qu'il s'est acquis dans ce domaine et puisse profiter des possibilités d'exportation qu'il lui procure.

## Sécurité énergétique

Nous estimons que les Canadiens n'accordent pas encore assez d'attention aux réalités stratégiques de la distribution et du commerce de l'énergie à l'échelle mondiale. Le fait que le Moyen-Orient renferme presque 60 p. 100 de toutes les réserves de pétrole classique a une incidence profonde: les actes de terrorisme, les guerres et les autres formes d'instabilité dans ce secteur au climat politique volatil, peuvent menacer la stabilité énergétique internationale. Même si la vulnérabilité du Canada à ces perturbations n'est pas très grande à l'heure actuelle, elle pourrait bien s'accroître. Les projets visant à réduire notre dépendance à l'égard du pétrole et à accroître l'utilisation du pétrole lourd permettraient de minimiser ce risque.

Le gouvernement fédéral devrait surveiller attentivement les stocks commerciaux de pétrole disponibles au pays. Nous suggérons d'envisager le maintien d'un approvisionnement d'au moins trois mois, déterminé en fonction de la demande intérieure, même si le Canada, un exportateur net d'énergie, n'est pas tenu de garder une réserve d'urgence de 90 jours, comme l'exige l'Agence internationale de l'énergie.

globale, les réserves du Moyen-Orient jouent un rôle de plus en plus grand, et nous prévoyons donc une réapparition éventuelle de conditions d'approvisionnement incertaines qui permettront aux producteurs du Moyen-Orient d'exercer de grandes pressions sur les marchés mondiaux.

## **Economie d'énergie et remplacement des formes d'énergie**

Un des moyens manifestes pour réduire la sensibilité du Canada aux perturbations étrangères éventuelles consiste à réduire la demande de brut léger de notre système énergétique national en adoptant des mesures permettant d'économiser et de remplacer le pétrole. La rentabilité de l'économie de l'énergie a été démontrée amplement dans plusieurs applications, durant la dernière décennie, et le remplacement du pétrole est manifestement réalisable, compte tenu des réserves de gaz naturel du Canada et des autres options énergétiques disponibles.

**6. Le comité appuie les initiatives du gouvernement fédéral visant à encourager les économies d'énergie et en recommande l'intensification. Il recommande en outre que le gouvernement fédéral continue à favoriser le remplacement du pétrole par d'autres formes d'énergie.**

Lors des audiences, des témoins ont soutenu qu'il existe de nombreuses façons d'économiser l'énergie qui reviendraient à moins de 20 \$ le baril de pétrole (ou l'équivalent) économisé. Par comparaison, l'approvisionnement en nouvelles énergies coûterait l'équivalent de 30 à 35 \$ le baril de pétrole, pour des projets comme Venture ou Hibernia, quelque 50 \$ dans le cas de la nouvelle production intégrée des sables bitumineux, et au moins 60 \$ dans le cas de la nouvelle production nucléaire-électrique.

Les technologies et les pratiques d'économie d'énergie renforcent toujours la promesse de retombées considérables. Le gouvernement fédéral devrait continuer à jouer un rôle déterminant en établissant des normes, en renseignant les consommateurs, en choisissant judicieusement ses programmes d'action et d'encouragement et en donnant lui-même l'exemple.

L'énergie représente un coût important de l'activité commerciale, dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de la mise en valeur des ressources naturelles, de l'agriculture et de la transformation des aliments, de l'industrie manufacturière ou du secteur des transports. Les économies d'énergie profitent non seulement aux consommateurs, mais elles améliorent également la position concurrentielle du Canada sur les marchés internationaux. La plupart des pays industrialisés utilisent l'énergie de façon beaucoup plus économique que le Canada.

Le Canada est devenu un exportateur net de toutes les principales formes d'énergie: le pétrole brut et ses produits, le gaz naturel, les gaz de pétrole liquéfiés, le charbon, l'électricité et l'uranium. En 1984, l'exportation de diverses formes d'énergie, principalement vers les États-Unis, a procuré au Canada des rentrées de quelque 15,6 milliards \$, tandis que ses importations à ce chapitre lui ont coûté environ 6,2 milliards \$, se soldant ainsi par un bilan commercial positif de 9,4 milliards \$.

Le Canada n'en continue pas moins d'assumer le coût d'une utilisation inefficace de l'énergie et d'importer d'importantes quantités de pétrole brut léger. Dans le seul cas du brut léger, l'Office national de l'énergie prévoit une pénurie persistant de l'approvisionnement intérieur qui pourra atteindre 33 000 mètres cubes par jour (soit quelque 208 000 barils/jour), jusqu'en l'an 2005, et cette pénurie pourrait bien s'accentuer si les gisements pionniers ne sont pas exploités. Les réserves canadiennes de pétrole classique ont atteint un sommet en 1969 et déclinent depuis.

Les importantes ressources d'hydrocarbures lourds du Canada, sous forme de bitume tiré de sables pétrolières et de pétroles lourds, sont plus coûteuses et, sur le plan technique, plus difficiles à extraire et à convertir en produits commerciaux. Au Canada, la demande de brut lourd est limitée et on prévoit qu'elle ne s'accroîtra que lentement; la production excédentaire doit donc être commercialisée aux États-Unis ou valorisée au Canada en produits commerciaux plus légers. La mise en place de cette capacité de valorisation du pétrole lourd est coûteuse mais elle deviendra plus essentielle.

Nous sommes préoccupés par le fait que les instances soient indûment influencées par le surplus actuel de pétrole sur le marché international. La situation évoluera, mais pas nécessairement de façon prévisible, en raison des divers facteurs qui influencent le marché pétrolier mondial. Une proportion accrue de la production pétrolière mondiale est concentrée dans des régions comme la mer du Nord, qui n'ont pas les réserves nécessaires pour soutenir très longtemps les cadences de production actuelles. Dans une perspective

dispositions vertement critiquées par l'industrie pétrolière. Dans les cas où cette disposition touche une entreprise commerciale en cours, un dédommagement en espèces sera versé, conformément aux dispositions de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, lorsque l'intérêt acquis à la Couronne sera converti en un intérêt actif.

Le comité reconnaît que le gouvernement fédéral devrait conserver ce pouvoir de décision relativement à la mise en valeur des terres du Canada. Cette disposition permet au gouvernement d'évaluer les perspectives de développement et d'acquiescer une part dans toute entreprise commerciale en territoire éloigné. La part de la Couronne prend la forme d'une redevance versée au propriétaire de la ressource. Les fonds affectés par le gouvernement fédéral au soutien de l'exploration pionnière justifient à eux seuls la participation de la Couronne à toute entreprise commerciale de mise en valeur. Il s'agit d'une question distincte de la participation de l'État à l'industrie de l'énergie, comme dans le cas de Petro-Canada.

5. Le comité recommande que la mise en valeur du pétrole sur les terres du Canada soit toujours assortie d'une participation canadienne de 50 p. 100, la participation de la Couronne étant comprise dans le pourcentage de participation canadienne.

Comme cette disposition relative à la dévolution d'une part à la Couronne s'appliquait aux baux existants, la Couronne pouvait donc faire valoir des droits rétroactivement dans certains cas, d'où l'expression «réintéressement», souvent appliquée aux dispositions du PFN visant l'intérêt de la Couronne,

Les dispositions relatives à l'intérêt ou à la participation de la Couronne aux activités sur les terres du Canada ont été révisées dans le PFN. La participation de la Couronne prend la forme d'un «intérêt acquis» de 25 p. 100 dans tout bail existant; cette part est gérée par Petro-Canada ou par une autre société d'Etat. La Couronne garde ainsi la possibilité de participer à ces activités à une date ultérieure. Avant qu'un système de production ne soit autorisé pour un champ spécifique, l'intérêt acquis à la Couronne peut être converti en un «intérêt actif», ce qui permettrait à Petro-Canada de participer activement au projet, de contribuer à la prise de décision et d'exercer un contrôle financier.

Le comité remet à plus tard la discussion sur Petro-Canada et sur plusieurs autres aspects de la participation gouvernementale à l'industrie de l'énergie, dont la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* et l'administration des terres du Canada. Le comité formule toutefois certaines observations concernant la participation de la Couronne aux activités sur les terres du Canada.

## Intérêt de la Couronne

4. Le comité recommande l'établissement d'un régime spécial d'encouragement dans le but de favoriser la prospection et la mise en valeur du pétrole des terres du Canada, et la participation des entreprises canadiennes.

Le comité, en accord avec l'industrie, reconnaît que les stimulateurs fiscaux sont préférables — et également conformes aux autres mesures canadiennes — visant à favoriser le développement économique — et il a envisagé la possibilité d'axer les stimulateurs fiscaux sur les entreprises canadiennes. Toutefois, les traités fiscaux internationaux conclus par le Canada interdisent les mesures fiscales discriminatoires. On devrait rechercher d'autres moyens d'avantager les sociétés canadiennes.

Même si des renseignements utiles sur les réserves ont été recueillis grâce aux travaux d'exploration effectués par les entreprises dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, la stimulation devrait maintenant viser principalement la mise en exploitation des gisements découverts dans les territoires éloignés, et la réalisation de cet objectif devrait coûter beaucoup moins cher que les mesures reliées au PESF.

approvisionnement. Une telle mesure, surtout si elle s'accompagne d'une politique de prix intérieurs axés sur les conditions du marché, nous ramènerait à un réalisme économique qu'on semble avoir oublié depuis plus d'une décennie et éliminerait peut-être la nécessité d'octroyer des subventions ou des stimulants pour activer le marché.

Les changements recommandés devraient être apportés le plus rapidement possible pour favoriser l'efficacité du marché, offrir de meilleures possibilités commerciales aux producteurs de l'Ouest qui disposent de surplus de gaz et profiter aux usagers en aval dont les produits doivent concurrencer les produits fabriqués à l'étranger.

## **La Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG) et le Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP)**

L'industrie pétrolière a préconisé la suppression de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières. Le comité appuie la suppression graduelle de la TRPG parce qu'il préfère que le régime fiscal applicable à l'industrie pétrolière respecte les principes généraux de l'impôt fédéral sur le revenu, notamment au chapitre de l'imposition des bénéfices de préférence à l'imposition des recettes. Le comité appuie également la suppression graduelle du Programme d'encouragement du secteur pétrolier.

En demandant au comité la suppression de la TRPG, les représentants de l'industrie ont décrit le PESP et les subventions gouvernementales en général pour préconiser un retour aux allègements fiscaux: aux radiations et aux déductions qui n'ont pas un caractère interventionniste direct ou, encore, discriminatoire pour les entreprises étrangères.

Le comité estime que la suppression de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et le revenu «libéré» garanti dans l'Accord de l'Ouest assure à l'industrie pétrolière des recettes et des liquidités suffisantes pour lui permettre de poursuivre ses activités sans les subventions gouvernementales tant décrites. D'autres considérations qui favorisent l'industrie pétrolière plus que les autres secteurs industriels devraient également être supprimées.

Le gouvernement fédéral devrait continuer à offrir une forme de stimulation pour inciter les sociétés canadiennes à entreprendre des travaux d'exploration et de mise en valeur sur les terres du Canada, travaux qui coûtent plus cher et qui présentent des risques plus élevés, et que plusieurs entreprises canadiennes ne pourraient réaliser sans encouragement. Le comité préconise l'adoption de mesures qui favorisent la participation accrue des sociétés canadiennes aux activités entreprises dans les régions éloignées, de façon à ce que les décisions se prennent de plus en plus au Canada.

À mesure que les contrats à long terme expireraient, le marché du gaz naturel serait déréglementé au même titre que celui du pétrole. Il incomberait toutefois aux instances d'établir dans quelle mesure le prix doit correspondre aux conditions du marché. Il ne faudrait pas oublier qu'une telle option aurait également des répercussions sur le monopole que détiennent les distributeurs de gaz naturel au niveau local.

Le comité reconnaît que d'importants investissements ont été engagés sur la foi d'une garantie quant au prix et il n'ignore pas que l'infrastructure d'exploitation du gaz naturel est très coûteuse. Les contrats à long terme pourraient bien s'avérer le seul moyen qui incite les investisseurs privés à s'engager à étendre le réseau pipelinier. Il faudra donc tenir compte et des intérêts du consommateur et de ceux de l'investisseur, et essayer de trouver une solution où chacun trouve son compte.

Le principe actuel du prix uniforme pour le gaz naturel vendu dans l'Est de l'Ontario et au Québec devrait être abandonné; les coûts de transport devraient être précisés et les subventions au titre du transport, supprimées. Le comité croit que les Canadiens seraient prêts à payer un prix concurrentiel fixé à la tête du puits, auquel s'ajouterait un supplément pour les frais de transport du point d'extraction jusqu'à leur entreprise ou leur résidence. Cette formule faciliterait le calcul du coût de consommation de ce produit; elle favoriserait également une allocation plus efficace des ressources et permettrait aux consommateurs de prendre des décisions plus éclairées concernant leurs achats de combustible.

**3. Le comité favorise l'adoption au plus tôt d'une formule où le prix du gaz naturel serait fixé de façon à pouvoir refléter les conditions du marché et recommande l'abolition progressive de toutes les subventions au transport.**

L'évolution des marchés d'exportation a également remis en question les dispositions du PÉN relatives au prix du gaz, les prix canadiens ayant dépassé ces dernières années les prix en vigueur sur le marché américain, déjà en voie de déréglementation. Les surplus de gaz canadien découlant de cette situation ont amené les intéressés à faire pression pour que le gouvernement adoucisse les règlements régissant les prix à l'exportation; en 1983, le gouvernement fédéral autorisait les exportateurs canadiens à signer des contrats comportant un prix négocié avec des clients américains. Mais les exportateurs demeuraient toujours tenus de ne pas offrir le gaz naturel à leurs clients américains à un prix inférieur à celui du gaz livré à Toronto. Cette restriction n'a plus sa raison d'être.

Les contrats d'exportation devraient être négociés librement, compte tenu évidemment des restrictions recommandées ci-haut concernant la sécurité des

Le comité recommande que l'Office national de l'énergie permette l'exportation du gaz naturel canadien, sous réserve d'une formule de protection qui tienne compte des besoins éventuels en gaz pour le remplacement du pétrole brut, pour la valorisation des hydrocarbures lourds et pour la satisfaction de la consommation croissante reliée aux gaz. Dans ce but, on pourrait peut-être étendre la définition de ce qui constitue une réserve.

2. Le comité recommande que l'Office national de l'énergie permette l'exportation du gaz naturel canadien, sous réserve d'une formule de protection qui tienne compte des besoins éventuels en gaz pour le remplacement du pétrole brut, pour la valorisation des hydrocarbures lourds et pour la satisfaction de la consommation croissante reliée aux utilisations non énergétiques.

La rigidité des barèmes de prix administrés par le gouvernement a également causé des problèmes dans le secteur du gaz naturel. Aux termes des modifications apportées par l'Entente albertaine de 1981, les prix du gaz livré à Toronto devraient être maintenus à 65 p. 100 du prix de l'équivalent énergétique en pétrole livré à Toronto. Il a fallu réviser les barèmes à nouveau en 1983 et en 1984 et le prix du gaz naturel à la frontière de l'Alberta a été gelé à 2,79 \$ le gigajoule. Le gouvernement a promis d'annoncer en novembre prochain les dispositions relatives au prix du gaz naturel.

Les interprétations varient sur la notion de prix «fixé en fonction des conditions du marché». Après l'abolition du prix réglementé par le PÉN, les contrats en vigueur seront vraisemblablement respectés jusqu'à l'échéance, conformément aux dispositions du contrat. Les contrats conclus entre la société pipelinière et les acheteurs et les fournisseurs prévoient déjà des renégociations périodiques de prix.

La plupart des intervenants aux contrats en vigueur souhaitent le maintien d'un certain contrôle sur le prix du gaz naturel vendu dans le Centre et dans l'Est du Canada. Les sociétés gazières fixeraient le prix de façon à ce que le gaz naturel représente une option valable par rapport aux autres combustibles, sur chaque marché régional.

Seules les transactions effectuées après la suppression des contrôles bénéficieraient des pleins avantages de la déréglementation, en ce sens que la durée des contrats, les quantités livrées et les prix seraient négociés directement entre l'acheteur et le vendeur/producteur. Les nouveaux contrats seraient signés au fur et à mesure que de nouvelles villes ou de nouvelles industries seront raccordées au gazoduc. Selon les contrats de transport en vigueur, il faudrait élaborer un système de priorité pour régir le transport du gaz, advenant que des consommateurs indépendants veuillent aussi réserver l'accès au pipeline, pour transporter vers l'Est le gaz acheminé par leur fournisseur. Il faudrait donc étudier les conséquences qui découleraient de la transformation du Pipeline canadien en réseau public.

distribution. Cette réflexion n'a rien à voir avec l'opinion que pourrait avoir le comité sur la question de la propriété étrangère.

Enfin, même si après la déréglementation de l'industrie pétrolière, le gouvernement n'aura plus à intervenir autant, le comité ne souhaite nullement que le gouvernement fédéral se soustraie à son rôle, pour ce qui regarde l'orientation de la politique énergétique en fonction de l'intérêt national.

En plus du système de prix intérieurs administrés, des droits d'exportations frappaient le pétrole vendu aux Etats-Unis. Sur le marché américain déréglément, les acheteurs achètent tout leur pétrole au prix mondial, qu'il s'agisse de pétrole importé ou intérieur. Les droits d'exportation canadiens ont permis aux gouvernements fédéral et provinciaux de se partager la différence entre le prix américain supérieur et le prix pondéré canadien inférieur.

Le droit d'exportation empêchait les raffineries de détourner la production canadienne vers les Etats-Unis pour en tirer un meilleur revenu, puisque le prix du pétrole produit au Canada s'appliquait tant aux ventes d'exportation qu'aux ventes intérieures.

Suite à la déréglementation des prix et aux exportations à court terme affectées par l'Accord de l'Ouest, même la modeste protection assurée par les droits d'exportation s'est évanouie. Advenant une pénurie, les dispositions de l'Accord de l'Ouest — annoncées comme permanentes — ne prévoient aucun mécanisme pour assurer que la satisfaction des besoins du marché canadien ait priorité sur les contrats d'exportation à court terme aux Etats-Unis.

1. Le comité recommande que l'Office national de l'énergie autorise l'exportation du brut canadien selon la demande, à condition que les besoins du marché intérieur soient d'abord satisfaits.

## Détermination du prix du gaz naturel

La même priorité, i.e. «le Canada d'abord», devrait être appliquée dans le cas du gaz naturel. Cependant, contrairement au cas du pétrole brut, la part qu'on l'utilisera davantage comme combustible pour remplacer le pétrole, comme charge d'alimentation pour la production de produits pétrochimiques et d'engrais, et comme agent de valorisation du pétrole lourd. Le Canada encourage le remplacement du pétrole dans le but de réduire notre dépendance envers le brut importé. Pour ces motifs, la formule de protection applicable au gaz naturel devrait être renforcée.

Le but recherché demeure cependant une incitation marchande à exploiter les réserves de gaz naturel. La réglementation visant la protection du

Le comité s'interroge également sur la tendance à l'intégration verticale particulière aux grandes entreprises qui exercent un contrôle serré sur l'industrie pétrolière. Le comité n'a rien contre le gigantisme en soi, mais il est préoccupé par les difficultés éprouvées par les petites entreprises indépendantes pour se tailler une place dans le réseau d'approvisionnement ou de

Bien que la déréglementation des prix du pétrole soit souhaitable dans un marché concurrentiel, le comité se préoccupe du comportement des grandes sociétés pétrolières établies au Canada. La façon dont elles fixent les prix permet de conclure que la déréglementation ne conduirait pas nécessairement à des prix dictés uniquement par le jeu de la concurrence.

De surcroît, lorsque nous consommons notre propre pétrole, nous perdons l'occasion de le vendre à ce prix. Ainsi, l'utilisation du prix international du pétrole assure l'utilisation de la valeur actuelle de cette ressource dans toute décision prise par les secteurs privé ou public, ce qui favorise une utilisation plus efficace des ressources et constitue un stimulant, en indiquant de quelle façon et à quel endroit l'activité pétrolière sera la plus rentable. Si le prix du pétrole était maintenu à un bas niveau par des moyens artificiels, il y aurait gaspillage puisque les usagers n'auraient pas à payer la pleine valeur de la ressource.

Même si le prix international ou le prix du pétrole «sur le marché mondial» n'est pas établi en fonction du seul coût de production, cela n'en exclut toutefois pas l'utilité. Que ce prix soit dicté par un cartel ou qu'il soit le produit de multiples petites enchères, il reflète toujours la valeur réelle de notre pétrole sur le marché mondial.

### **Le comité appuie la déréglementation des prix du pétrole brut.**

Toutes les formules prenaient la forme de barèmes de hausses de prix précises, établis à partir de projections des hausses de prix internationales jusqu'en 1990. Le problème principal est venu du fait que ces prévisions des prix internationaux ne se sont pas matérialisées. Les barèmes étaient rigides et ne pouvaient suivre l'évolution du contexte. Vers la fin de 1983, certains prix canadiens de l'échelle des prix intérieures étaient supérieurs aux prix internationaux — qui fléchissaient, ce qui n'était manifestement pas le but visé. Le régime canadien d'administration du prix du brut a provoqué beaucoup d'incertitude, d'instabilité et de ressentiment.

En 1983, le barème des relèvements de prix devenait incompatible avec le original de 1980. Ce barème fut modifié par la mise à jour du PÉN de 1982. En 1983, le barème des relèvements de prix devenait incompatible avec le fléchissement des prix sur le marché mondial, et les accords avec les provinces ont dû être révisés.

### Détermination du prix du pétrole brut

Le régime des prix institué par le Programme énergétique national s'appuyait sur la volonté de soustraire les prix canadiens aux aléas du marché international et sur l'hypothèse d'une hausse soutenue du prix mondial du pétrole. Bien que ces deux fondements fussent discutables à l'époque, la plupart des observateurs de l'industrie pétrolière y souscrivaient. Mais la détermination, par le PÉN, de prix inférieurs à ceux du marché international, dans le but de protéger les consommateurs, a aliéné les provinces productrices, freiné les investissements dans l'industrie pétrolière canadienne et semé la confusion sur le marché intérieur où les prix montaient alors que les prix internationaux fléchissaient.

Depuis 1974, le pétrole a été commercialisé à un prix uniforme, par tout le Canada, même si les producteurs étrangers qui alimentent l'Est du pays ont touché un prix international supérieur au prix administré touché par les producteurs canadiens. Le Programme énergétique national, annoncé le 28 octobre 1980, a maintenu le soutien financier aux importations. Le PÉN fixait un prix pondéré pour le pétrole produit au Canada à partir d'une méthode de calcul compliquée qui tenait compte de diverses sources d'approvisionnement et prévoyait la fixation d'un prix intérieur inférieur au prix international.

La formule de partage des recettes prévue dans le PÉN fut imposée aux provinces productrices le 1<sup>er</sup> janvier 1981, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ayant pu s'entendre sur cette question, à l'aube d'un redressement du prix du pétrole. Alors que les provinces productrices demandaient l'adoption des prix mondiaux, l'Ontario préconisait l'adoption d'un taux d'accroissement contrôlé, en faisant valoir que le prix de cartel fixé par l'OPEP n'avait aucun rapport avec le coût de production du gaz et du pétrole classiques au Canada.

L'Alberta a réagi en réduisant sa production de pétrole. Un barème négocié, intégré à l'Entente albertaine de 1981, a remplacé la formule

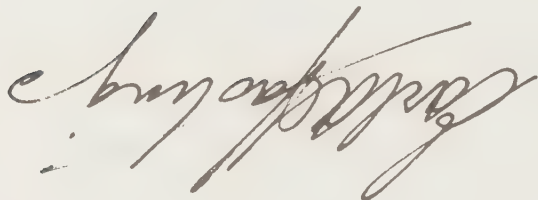


Au gouvernement du jour, nous formulons les observations suivantes. Le pétrole joue toujours un rôle prédominant dans le secteur énergétique canadien. Le gouvernement doit agir maintenant pour mettre en place la réglementation et l'infrastructure susceptibles d'accroître la production canadienne ainsi que les derniers éléments des réseaux de distribution nécessaires pour mettre l'énergie canadienne à la disposition de tous les Canadiens.

Il lui appartient de fournir l'incitation et les stimulants nécessaires pour encourager l'économie de l'énergie, le remplacement du pétrole, l'adoption d'autres formes d'énergie et la canadiannisation graduelle du secteur énergétique, et de permettre aux sociétés pétrolières de poursuivre leurs activités commerciales, en prenant tous les risques afférents. Les bénéfices à réaliser constituent un stimulant suffisant pour que l'industrie assume ces risques.

Le 21 août 1985

*Le président*



Earl A. Hastings

importante et subite, nous préconisons l'adoption d'un programme de protection du consommateur d'une durée limitée ayant pour but de faciliter la transition et de réduire les répercussions économiques de cette hausse. Advenant une baisse importante et subite de prix, nous préconisons l'adoption d'un prix plancher uniquement pour la production tirée des sables bitumineux et des installations de récupération plus poussée (tertiaire) du pétrole, pour une période limitée, une fois de plus, dans le but d'assurer le soutien de ces entreprises qui seront appelées à répondre à des besoins éventuels.

Les intérêts à plus long terme du Canada seront servis en rendant le système énergétique intérieur moins vulnérable aux événements qui surviennent à l'étranger. En plus de réduire notre dépendance envers les bruts légers par l'utilisation de nos hydrocarbures lourds plus abondants, la réduction de la part du pétrole dans le budget énergétique canadien par des mesures d'économie de l'énergie, l'utilisation d'autres combustibles et carburants et la mise en valeur des énergies de remplacement constituent les clés de la réussite. Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes et le Programme canadien de remplacement du pétrole illustrent bien les possibilités offertes uniquement par l'économie de l'énergie. Pour un coût net inférieur à 1,5 milliard \$, ces deux programmes, soit le PITRC et le PCRP, ont permis de réduire la demande énergétique canadienne d'environ 75 000 barils/jour de pétrole et d'équivalent de pétrole. Aucun champ de pétrole éloigné ou aucune nouvelle installation d'exploitation des sables bitumineux d'une capacité comparable ne pourrait être mis en exploitation à un coût comparable.

Aux consommateurs, nous disons que les propositions présentées dans ces pages représentent l'intérêt qu'ils portent à disposer d'un approvisionnement énergétique fiable et régulier, qui provienne le plus possible du Canada et qui crée des emplois au pays. En assurant notre approvisionnement énergétique, notre économie ne sera pas prise en otage par le monde de la politique énergétique internationale. Elle ne risquera pas non plus de perdre le contact avec les réalités des marchés mondiaux, à cause de régimes d'administration des prix.

Quant à l'industrie pétrolière, nous nous attendons à ce qu'elle tienne ses promesses. Nous nous attendons à une intensification de l'activité pétrolière et à ce que des emplois soient créés. L'industrie a recherché activement la déréglementation et la suppression de la TRPG et du PESF, et elle les a obtenues. On notera que le comité préconise l'adoption de stimulants uniquement pour promouvoir la canadianisation — puisque l'industrie en général ne demande pas d'aide financière. Nous nous engageons toutefois à ce que les «règles du jeu» soient précises, bien connues et stables. Nous ne voulons pas que l'économie canadienne vacille à cause de l'incertitude engendrée par les politiques gouvernementales.

Nous connaissons les coûts d'une telle orientation. Nous croyons que c'est dans les territoires éloignés que la participation canadienne doit être encouragée. Cependant, le Programme d'encouragement du secteur pétrolier n'est plus l'instrument approprié. Il faut trouver une méthode moins coûteuse, dont le seul but devrait être la promotion de la participation canadienne sur les terres du Canada. Rien ne justifie de recommander d'autres stimulants fédéraux de quelque type que ce soit pour l'industrie pétrolière. Si les provinces désirent offrir des encouragements pour stimuler leurs économies régionales en accroissant l'activité pétrolière sur leurs terres, il s'agit là d'une question relevant totalement de leur discrétion et de leur compétence.

On s'attend que la déréglementation des marchés du gaz naturel soit annoncée cet automne. Il existe plusieurs opinions concernant le sens à donner à la déréglementation ou à un régime de prix «axé sur le marché». Nous espérons que la solution offerte permettra aux producteurs canadiens de l'Ouest de commercialiser leur gaz excédentaire. Les exportations constituent une solution à cet égard. Il serait toutefois préférable que les réseaux de distribution soient étendus de façon à permettre à un plus grand nombre de Canadiens de profiter de la production de gaz intérieur, ce qui permettrait également de réduire la dépendance du Canada envers le pétrole importé.

On aurait pu achever la construction d'un pipeline bidirectionnel dans les Maritimes, si on y avait consacré le quart des 7 milliards \$ prévus dans le cadre du PESP. Ce pipeline aurait également pu permettre l'acheminement éventuel du gaz tiré des gisements situés au large des côtes. Cet exemple suggère qu'on a semblé avoir perdu le sens de la perspective dans l'administration des dépenses gouvernementales. Le gouvernement doit s'attacher à mieux évaluer, sur une base comptable, les possibilités de réalisation offertes par les divers programmes de dépenses.

Nous sommes conscients de l'importance juridique et financière des contrats à long terme pour ceux qui ont investi des fonds dans le réseau de distribution de gaz. Mais nous voulons également encourager les ventes et les achats indépendants de gaz naturel et améliorer l'accès au pipeline de façon à permettre l'acheminement de gaz appartenant à des tiers. Il s'agit là d'un problème complexe et l'incidence de transformer le réseau pipelinier transcanadien en un transporteur public devrait être examinée.

Comment orienter la politique énergétique pour qu'elle serve au mieux l'intérêt national? Ici, on peut faire une distinction entre des considérations à court terme et des considérations à plus long terme.

À court terme, nous sommes exposés aux fluctuations abruptes du prix du pétrole, à la hausse ou à la baisse. Le comité appuie une intervention limitée sur le marché dans deux situations. Dans le cas d'une hausse de prix

l'importance des réserves de l'OPEP encore plus dominante durant les années 1990.

Le problème pétrolier n'est pas disparu; il est tout simplement en suspens. On devrait profiter de cette période d'accalmie relative pour préparer minutieusement un avenir énergétique plus sûr, où l'importance du pétrole et notre dépendance envers les importations seront minimisées.

Deux questions ont été touchées par la présente étude. Tout d'abord, le comité a examiné les dispositions fiscales ainsi que la structure et le comportement de l'industrie pétrolière canadienne. En deuxième lieu, le comité a examiné la question de l'élaboration de la politique énergétique au service de l'intérêt national.

Par le passé, l'industrie pétrolière a profité d'un marché protégé parce qu'on voulait mettre en place une infrastructure pétrolière et gazière viable au Canada. Durant les années 1970, l'OPEP a provoqué des hausses de prix fort importantes et les sociétés pétrolières ont alors constaté que leurs réserves valaient soudainement beaucoup plus. Le Programme énergétique national imposait une redistribution des recettes, mais ni la méthode ni le résultat n'ont satisfait toutes les parties intéressées.

Tout récemment, l'Accord de l'Ouest remettrait à l'industrie des recettes évaluées à plus de trois milliards de dollars. Cette initiative s'accompagnait d'une anticipation de création d'emplois et d'investissement accru, une anticipation raisonnable compte tenu des promesses de l'industrie et des subsides substantiels touchés par cette industrie, au fil des ans, sous forme d'allocations de super-épuisement, de subventions PESF et autres allègements fiscaux.

À en juger par les états de revenus, l'industrie pétrolière a atteint sa maturité au Canada et elle se porte mieux que certains autres secteurs de notre économie. Le comité ne peut que se réjouir de cette réussite. Les représentants de l'industrie pétrolière ont déclaré dans leurs témoignages qu'ils n'ont pas besoin de subventions gouvernementales et qu'ils n'en veulent pas. Le comité est bien d'accord avec cette affirmation et les considérations spéciales favorisant l'industrie pétrolière par rapport à d'autres secteurs devraient être supprimées.

La domination étrangère de l'industrie pétrolière du Canada demeure une question controversée. Le comité appuie la canadienisation de cette industrie et croit que les décisions prises au Canada par des Canadiens sont susceptibles de mieux servir l'intérêt national.

La complaisance semble envahir les responsables de l'élaboration des politiques énergétiques. En raison de l'engorgement actuel du marché international du pétrole brut, nous constatons qu'on ne se préoccupe pas beaucoup de la stabilité éventuelle de l'approvisionnement. Le pétrole n'est pas simplement un autre produit économique dont la disponibilité sera adéquate-ment réglementée par le marché. Nous rejetons la prémisse voulant que l'énergie dans ses diverses manifestations n'est rien de plus qu'un objet de commerce: à certains moments, des considérations d'ordre environnemental, social, stratégique ou politique l'emportent sur les forces du marché.

Le comité et le gouvernement ont la responsabilité de regarder au-delà des événements quotidiens et d'envisager les possibilités qui s'offrent dans une perspective élargie. À cette fin, les politiques gouvernementales devraient s'attacher davantage à l'orientation générale du développement énergétique canadien et beaucoup moins aux détails du marché.

Le pétrole domine toujours le marché énergétique canadien tout comme dans la plupart des pays. Le pétrole n'est pas un produit moins stratégique aujourd'hui qu'il ne l'était durant les années 1970. Les actes de terrorisme ou de guerre au Moyen-Orient pourraient perturber l'acheminement global du pétrole, à n'importe quel moment: l'embargo arabe de 1973 sur le pétrole ainsi que la révolution iranienne ont démontré que même la perspective d'une pénurie peut provoquer la panique.

Les observateurs de l'industrie indiquent que la part de la production mondiale de brut de l'OPEP a diminué de moitié depuis le sommet de 1976 et que la nouvelle production non-OPEP a augmenté de sept millions de barils par jour depuis 1973. Cependant, la situation sous-jacente n'a nullement évolué. L'OPEP contrôle quelque 68 p. 100 des réserves mondiales de pétrole classique, et le bloc communiste, un autre 12 p. 100. La surexploitation des réserves plus modestes du Royaume-Uni, de la Norvège, du Mexique, de l'Égypte, de l'Inde et du Brésil — pays ne faisant pas partie de l'OPEP et dont la production a nettement augmenté depuis 1973 — ne peut que rendre



## PREFACE

---

La mise en valeur des ressources énergétiques du Canada et l'élaboration des politiques qui s'y rattachent constituent un vaste domaine d'étude. En entreprenant l'examen du Programme énergétique national conformément au premier mandat qu'il avait reçu, le Comité sénatorial de l'énergie et des ressources naturelles était bien conscient de l'ampleur de sa tâche et de la rapidité avec laquelle la situation évoluait. Les élections fédérales, qui ont eu lieu entre-temps, ne lui ont pas facilité les choses.

Le comité a tenu une série d'audiences, soit trente-trois à Ottawa et deux à Calgary, qui ont porté sur un vaste éventail de sujets. Il a entendu des particuliers et des représentants de sociétés, d'organismes et de gouvernements lui exposer leurs points de vue, et s'est inspiré de plus d'une quarantaine de mémoires fort utiles, reçus de toutes les régions du Canada. Il remercie de leur concours tous ceux et toutes celles qui lui ont fait part de leurs opinions.

La rédaction de ce rapport provisoire s'est vivement ressentie de la signature de l'Accord de l'Ouest conclu le 28 mars 1985. Conscient toutefois du mandat qu'il détenait d'examiner le Programme énergétique national dans le contexte plus large de la mise en valeur des ressources énergétiques du Canada, le comité a jugé nécessaire de poursuivre son examen et, ainsi, de donner au public l'occasion de se faire entendre.

Le présent rapport ne touche pas tous les aspects de la situation énergétique canadienne et plusieurs questions restent à étudier. Le comité espère poursuivre son travail sur ce dossier, car la politique énergétique est de première importance pour le pays.



# TABLE DES MATIÈRES

Page	
1	Préface.....
3	Résumé administratif.....
9	L'industrie.....
9	Détermination du prix du pétrole brut.....
11	Détermination du prix du gaz naturel.....
14	La Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG) et le Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP)....
15	Intérêt de la Couronne.....
17	L'intérêt national.....
18	Economie d'énergie et remplacement des formes d'énergie.....
19	Energies de remplacement.....
19	Sécurité énergétique.....
23	Recommandations et conclusions.....
25	Annexe A: Liste des témoins.....
31	Annexe B: Mémoires.....



Votre comité, autorisé à examiner tous les aspects du Programme énergétique national, notamment ses répercussions sur l'exploitation de l'énergie au Canada, a entrepris cet examen, conformément aux Ordres de renvoi du 18 décembre 1984 et du 19 juin 1985, et présente maintenant son rapport intermédiaire.

### **TROISIÈME RAPPORT**

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

### **RAPPORT DU COMITÉ**



## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 18 décembre 1984:

«L'honorable sénateur Hastings propose, appuyé par l'honorable sénateur Patten,

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à examiner tous les aspects du Programme énergétique national, y compris ses répercussions sur l'exploitation de l'énergie au Canada;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet et les travaux accomplis au cours de la deuxième session du trente-deuxième Parlement soient déferés au comité;

Que le Comité soit habilité à siéger au cours d'un ajournement du Sénat;

Que le Comité soit autorisé à voyager au Canada pour les besoins de son enquête; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services du personnel technique, de bureau et autre dont il peut avoir besoin pour les fins susmentionnées.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 19 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hastings propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à publier et à distribuer son rapport intérimaire au sujet de l'examen du Programme énergétique national dès qu'il sera disponible, même si le Sénat ne siège pas à ce moment-là.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

# COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Earl A. Hastings, *président*

L'honorable R. James Balfour, C.R., *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Adams, Willie	Kenny, Colin
Barootes, E. W.	Lefebvre, Thomas H.
Bell, Ann Elizabeth	Lucier, Paul
Doody, C. William	*MacEachen, Allan J., C.P.
*Frith, Royce	Olson, H. A., C.P.
Hays, Daniel	*Roblin, Duff, C.P.
Kelly, William M.	

\*Membres d'office

*Nota:* Les honorables sénateurs Kirby, Molgat et Nurgitz ont aussi participé à divers moments, aux travaux du comité.

*Personnel de recherche du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:*  
Dean N. Clay, directeur de la recherche  
Sonya Dakers, attachée de recherche  
Lawrence A. Harris, attaché de recherche  
Philip R. DeMont, préposé à la recherche

*Soutien administratif:*  
Karen E. Wheeler, adjointe administrative auprès du comité

*Le greffier du comité*

Timothy Ross Wilson



Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de*

## L'énergie et des

### ressources

### naturelles

*Président:*  
L'honorable EARL A. HASTINGS

Le mercredi 21 août 1985

Fascicule n° 19

Dix-huitième fascicule concernant:

Le programme énergétique national

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Energy and

### Natural

### Resources

*Chairman:*  
The Honourable EARL A. HASTINGS

Wednesday, August 21, 1985

Issue No. 19

Eighteenth Proceedings on:

The National Energy Program

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE







Le 21 août 1985

Comité sénatorial permanent de l'énergie  
et des ressources naturelles

# LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CANADIENNE RAPPORT INTÉRIEURE

LE SÉNAT DU CANADA









